



HAL
open science

L'aménagement touristique de la montagne à l'épreuve de la transition écologique : un droit à contre-courant

Sabine Moulin

► To cite this version:

Sabine Moulin. L'aménagement touristique de la montagne à l'épreuve de la transition écologique : un droit à contre-courant. Droit. Université Savoie Mont Blanc, 2023. Français. NNT : 2023CHAMA034 . tel-04356551

HAL Id: tel-04356551

<https://theses.hal.science/tel-04356551>

Submitted on 20 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEURE

DE L'UNIVERSITÉ SAVOIE MONT BLANC

Spécialité : **Droit public**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Sabine Marie MOULIN

Thèse dirigée par **Jean-François JOYE**, Professeur de droit public à l'Université Savoie Mont Blanc

préparée au sein du **Centre de recherche en droit Antoine Favre** dans l'**École Doctorale Cultures, Sociétés, Territoires (CST)**

L'aménagement touristique de la montagne à l'épreuve de la transition écologique : un droit à contre-courant

Tourist development in French Mountain areas confronted with the ecological transition : the law does not meet the challenge

Thèse soutenue publiquement le **6 octobre 2023**, devant le jury composé de :

Monsieur Philippe BILLET,
Professeur à l'Université Jean-Moulin Lyon 3, Président

Madame Marie COURREGES,
Maître de conférences de droit public à l'Université Savoie Mont Blanc,
Examinatrice

Monsieur Philippe JUEN,
Maître de conférences HDR de droit public à l'Université de Bourgogne,
Rapporteur

Madame Marie-Laure LAMBERT
Maître de conférences HDR de droit public à Aix-Marseille Université,
Examinatrice

Monsieur Philippe YOLKA,
Professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes, Rapporteur

Avertissement

La Faculté de droit n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur autrice.

Remerciements

Je remercie mon directeur de thèse, Jean-François Joye, d'avoir accepté de diriger ce travail malgré ma parenthèse universitaire et d'avoir ainsi répondu à mon besoin de faire un pas de côté dans ma vie professionnelle, ainsi que les professeurs et maîtres de conférences qui me font l'honneur de juger ce travail.

Je remercie également mon laboratoire, le Centre de recherche Antoine Favre de m'avoir accueillie et particulièrement Caroline Fauveau qui a été mon interlocutrice principale et ma boussole au sein de l'université. Bien que j'ai rarement pu être présente, j'ai également beaucoup apprécié les discussions entre chercheurs. Ma brève collaboration avec Anouk Bonnemains a été particulièrement stimulante et m'a aidé à avancer dans ma thèse sur des questions plus « géographiques » que juridiques et je l'en remercie.

Je remercie également Nicolas Demontrond de l'université du Littoral, de m'avoir offert une bouffée d'oxygène marin entre deux confinements, en organisant un colloque sur la territorialisation du droit du tourisme, ainsi que Frédéric Bouin de l'université de Perpignan, qui a codirigé avec lui la publication des actes de ce colloque. La comparaison entre les lois « Littoral » et « Montagne » est toujours passionnante et offre pour petite consolation le constat qu'en montagne les conséquences du changement climatiques sont peut-être « moins pire » que sur le littoral, mais ça peut se discuter.

Je remercie également Vincent Neyrinck de Mountain Wilderness, Olivier Braud, Commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du massif des Vosges, et Ludovic Brun, juriste du Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG), d'avoir pris le temps de partager leur expérience de la politique de la montagne et/ou de répondre à mes questions.

Je remercie enfin les élus de l'Oisans et du Valbonnais (territoire sur lequel j'ai pris mes fonctions de chargée d'aménagement) qui bien que ne partageant pas toujours ma vision de la montagne, m'ont beaucoup appris.

Cette thèse a bénéficié du soutien moral de mes voisins et anciens voisins, avec qui nous

formons l'habitat participatif Androsace, fleur de montagne qui pousse sur la roche nue, dans des conditions difficiles. Je remercie en particulier Oonagh, Lauriane et Victor pour leurs relectures en français ou en anglais et Laurent de sa tentative de résolution de problèmes informatiques.

Un grand merci à Cécile, Chantal et Mélanie de m'avoir soutenue pendant toute la durée de cette thèse et d'en avoir relu une partie, merci également à Béa, ainsi qu'à Erwann, et quelques inconnus qui se sont penchés sur mes problèmes sous Latex.

Je remercie enfin ma mère qui m'a appris qu'il n'y avait pas d'âge pour reprendre ses études, ainsi que mon fils qui va devoir supporter le contre-coup de l'après thèse. Qu'il se rassure toutefois, je lèverai mon nez de ma montagne de livres pour aller parcourir les massifs.

*À mon frère,
À Muriel Ristori.*

« Mountains gasp and breathe. They grow fat and thin. They weather and are weathered. They talk, even sing, in unfamiliar accents. They eat, drink, and belch ; sometimes it is lava, other times it is violent gases coming out of their afflicted stomachs. They walk, though only the careful eye can see their legs. Their feet are wide, their toes are big. They are born, grow old, then age into eternal youth. They do not only have a soul ; they are imbued with a spirit—the spirit of earth, embodied, manifest. They bleed when hurt. Water-shed and fountain-head, they are the ancient parents of rivers and streams, mother of the sea, of the blood in the human veins. They launder the lakes. Although there are occasional cases of dissident inselbergs, mountains are a gregarious bunch. Holding hands above our heads, they never walk alone ; they never forget their kin. The Ikere-Akure-Idanre mountain range in Western Nigeria, the Miliken range in Eastern Nigeria, the Alpine family in Europe, the Rockies and Appalachians in the United States, the Andes in South America, the Tor clan in Devonshire England. . . ».

Niyi OSUNDARE¹

1. N. OSUNDARE, « Mountains of the Mind » in *La montagne : entre image et langage dans les territoires anglophones. Mountain : in image and word in the English-speaking world*, sous la dir. de F. BESSON, Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 2008, p. 9.

Liste des acronymes et des abréviations

Acronymes

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AEE : Agence européenne pour l'environnement

AEM : Association européenne des élus de la montagne

AET : Autorisation avant l'exécution des travaux

AFIT : Agence française d'ingénierie touristique

AFP : Association foncière pastorale

AFUP : Association foncière urbaine de projet

AIJC : Annuaire international de justice constitutionnelle

AJCT : Actualité juridique : collectivités territoriales

AJPI : Actualité juridique : propriété immobilière

AME : Autorisation avant la mise en exploitation

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires

ANEM : Association nationale des élus de la montagne

ANMSM : Association nationale des maires des stations de montagne

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

AP : Arrêté préfectoral

APPB : Arrêté préfectoral de protection de biotopes

AVAP : Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine

BJCL : Bulletin juridique des collectivités locales

BJDU : Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme

BTI : Bulletin technique d'information

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CDCEA : Commission départementale de la consommation des espaces agricoles

CDNPS : Commissions départementales pour la nature, les paysages et les sites

CDPENAF : Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

CE : Conseil d'Etat

CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme

CEMAGREF : Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts

CEMAT : Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

CESCR : Committee on Economic, Social and Cultural Rights

CESE : Conseil économique social et environnemental

CESER : Conseil économique social et environnemental régional

CETE : Centre d'études techniques de l'Équipement

CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CGDD : Commissariat général au développement durable

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CGPC : Conseil général des ponts et chaussées

CGPPP : Code général de la propriété des personnes publiques

CIAM : Commission interministérielle pour l'aménagement touristique de la montagne

CJEG : Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz

CIPRA : Commission internationale pour la protection des Alpes

CITEPA : Centre technique de référence en matière de pollution atmosphérique et de changement climatique

CNADT : Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire
CNEEMA : Centre national d'études et d'expérimentation du machinisme agricole
CNEN : Conseil national d'évaluation des normes
CNM : Conseil national de la montagne
CNRTL : Centre national de ressources textuelles et lexicales
CNTE : Conseil national de la transition écologique
CPER : Contrat de plan État-région
CPIER : Contrat de plan interrégional État-région
CR : Compte rendu
CRC : Chambre régionale des comptes
CTGREF : Centre technique du génie rural des eaux et des forêts
DAET : Demande d'autorisation d'exécution des travaux
DAME : Demande d'autorisation de mise en exploitation
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DAUH : Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
DDE : Direction départementale de l'équipement
DDT : Direction départementale des territoires
DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DOO : Document d'orientations et d'objectifs
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSF : Domaines skiables de France
DTA : Directive territoriale d'aménagement
DTADD : Directives territoriales d'aménagement et de développement durable
DUP : Déclaration d'utilité publique
EDCE : Études et documents du Conseil d'Etat
ENE : Engagement national pour l'environnement
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
ESF : École de ski français

ESGT : École supérieure des géomètres et topographes

FAO Food and Agriculture Organization

FENEC : Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalan

FFCAM : Fédération française des clubs alpins et de montagne

FIAM : Fonds interministériels d'aménagement de la montagne

FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature

GES : Gaz à effet de serre

GIE : Groupement d'intérêt économique

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

GOU : Grande opération d'urbanisme

GP : Groupement pastoral

HAP : Hydrocarbures aromatiques polycliniques

HCC : Haut conseil pour le climat

HLL : Hébergement léger de loisir

HS : Hors-série

ICHN : Indemnité compensatoire de handicap naturel

ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement

IGF : Inspection générale des finances

INERM : Institut national des études rurales montagnardes

INRAE : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement

IOTA : Installations, ouvrages, travaux et activités

IRSTEA : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

ISM : Indemnité spéciale montagne

JO : Journal officiel

JORF : Journal officiel de la République française

JT : Juris tourisme - Tourisme et Droit

LC : Loi constitutionnelle

LO : Loi organique

LPA : Les Petites Affiches

MARNU : Modalités d'application du règlement national d'urbanisme

MEAT : Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire

MEDDE : Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie

MELATT : Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports

METLTL : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

METT : Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme

MRAE : Mission régionale d'autorité environnementale

MTES : Ministère de la transition écologique et solidaire

MTETM : Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

NF : Nouveau Franc

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OMM : Organisation météorologique mondiale

OMT : Organisation mondiale du tourisme

ONF : Office national des forêts

ONU : Organisation des Nations Unies

ORT : Opération de revitalisation de territoires

PAC : Politique agricole commune

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PADD : Projet d'aménagement et de développement durables

PADDUC : Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

PCAET : Plan climat air énergie territorial

PGRI : Plan de gestion des risques inondation

PIB : Produit intérieur brut

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement

POA : Programme d'orientations et d'actions
POS : Plan d'occupation des sols
PPA : Projet partenarial d'aménagement
PPDT : Plan pluriannuel de développement touristique
PPM : Prescription particulières de massif
PPRN : Plan de prévention des risques naturels
PSMV : Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PUF : Presses universitaires de France
PUG : Presses universitaires de Grenoble
QE : Question écrite
QO : Question orale
QPC : Question prioritaire de constitutionnalité
RDI : Revue de droit immobilier
RDP : Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger
REDE : Revue Européenne de Droit de l'Environnement
RFDA : Revue française de droit administratif
RFDC : Revue française de droit constitutionnel
RGA : Revue de géographie alpine
RGCT : Revue générale des collectivités territoriales
RJC : Revue de jurisprudence commerciale
RJE : Revue juridique de l'environnement
RJEP : Revue juridique de l'économie publique
RNU : Règlement national d'urbanisme
RTM : Restauration des terrains en montagne
SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SAR : Schéma d'aménagement régional
SCORAN : Stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SDCI : Schéma départemental de la coopération intercommunale

SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire

SDRIF : Schéma directeur de la région d'Île-de-France

SEATM : Service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne

SFN : Solutions fondées sur la nature

SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales

SHON : Surface hors oeuvre nette

SID : Service d'information et de diffusion

SIG : Système d'information géographique

SIQO : Signes d'identification de la qualité et de l'origine

SIS : secteurs d'information sur les sols

SPANC : Service public d'assainissement non collectif

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRCAE : Schéma régional climat air énergie

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

SRDEII : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

STECAL : Secteurs de taille et capacité d'accueil limitées

STEP : Station d'épuration des eaux usées

STRMTG : Service technique des remontées mécaniques et des transports Guidés

STU : Service technique de l'urbanisme

SUERA : Stratégie de l'Union Européenne pour la région alpine

SUP : Servitudes d'utilité publique

UCPA : Union nationale des centres sportifs de plein air

UE : Union européenne

UGA : Université Grenoble Alpes

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

UMIH : Union des métiers des industries et de l'hôtellerie

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

UTN : Unité touristique nouvelle

VAE : Vélo à assistance électrique

VTT : Vélo tout terrain

ZAC : Zone d'aménagement concertée

ZAN : Zéro artificialisation nette

ZNIEFF : Zones naturelles d'intérêt Écologique, faunistique et floristique

ZPPAUP : Zone de protection du patrimoine architecturale, urbain et paysager

Abréviations

A. : Arrêté

AM : Aménagement et Montagne

al. : alinéa

Ann. voirie : Annales de la voirie

AP. : Arrêté préfectoral

art. : article

Ass. : Association

c. : contre

C. communes : Code des communes

C. envir. : Code de l'environnement

C. for. : Code forestier

C. rur. : Code rural et de la pêche maritime

C. tourisme : Code du tourisme

C. urb. : Code de l'urbanisme

Cass. : Cour de cassation

Chron. : Chronique

Circ. : Circulaire

comm. : commentaire
concl. : conclusions
cons. : considérant
Cons. const. : Conseil constitutionnel
Constr.-Urb. : Construction - Urbanisme
Contrats-Marchés publ. : Contrats et Marchés publics
D. : Dalloz
D. : Décret
Déb. : Débats
dir. : sous la direction de
Dr. adm. : Droit administratif
Dr. env. : Droit de l'environnement
Énergie - Env. - Infrastr. : Énergie - Environnement - Infrastructures
et al. : et autres
Fasc. : Fascicule
Gaz. Pal. : Gazette du Palais
ha : hectares
ibid. : ibidem
infra : ci-dessous
Instr. : Instruction
JCL : Jurisclasseur
JCP A. : Semaine Juridique (La) - Édition Administration et collectivités territoriale
JCP N. : Jurisclasseur Périodique, édition Notariale
JCP G. : Jurisclasseur Périodique, édition Générale
L. : Loi
obs. : observations
op. cit. : opere citato
Ord. : Ordonnance
Quot. jur. : Quotidien Juridique
rapp. : rapporteur

RD publ. : Revue de droit public

RD rur. : Revue de droit rural

Règl. : Règlement

Rev. sociétés : Revue des sociétés

RTD civ. : Revue trimestrielle de droit civil

supra : ci-dessus

t. : tome

teqCO2 : tonnes équivalent carbone

vol. : volume

Sommaire

Avertissement
Remerciements
Liste des acronymes et des abréviations
Sommaire
Introduction

Partie I Les failles initiales d'un droit pionnier

Titre I La loi « Montagne » première loi de développement durable en France
Chapitre 1 Une démarche de développement local confiée à la population montagnarde
Chapitre 2 Une protection des espaces montagnards renforcée par une limitation de leur constructibilité

Titre II La loi « Montagne » dépassée par le droit commun
Chapitre 1 La contribution croissante du droit commun de l'urbanisme à la protection de l'environnement
Chapitre 2 L'érosion de la prise en compte de l'environnement par la loi « Montagne » renforcée par des documents d'urbanisme et des UTN surannés

Partie II L'« acte manqué » d'un droit renouvelé

Titre I Vers une décentralisation effective de l'urbanisme
Chapitre 1 L'identité montagnarde en question
Chapitre 2 Un écart qui se creuse entre loi montagne et droit commun

Titre II La montée en puissance de la préoccupation du changement climatique
Chapitre 1 Changements climatiques et urbanisme : la montagne précurseuse ?
Chapitre 2 Vers un droit climatique contraignant pour les territoires de montagne ?

Conclusion générale
Liste des figures
Annexes
Bibliographie
Table des matières

Introduction

« Voici l'espace, voici l'air pur, voici le silence.

Le royaume des aurores intactes et des bêtes naïves.

Tout ce qui vous manque dans les villes
est ici préservé pour votre joie.

Eaux libres, hommes libres.

Ici commence le pays de la liberté.

la liberté de se bien conduire.

Les inconscients ne respectent pas la nature.

Ils croient se grandir en la polluant
et ne savent même pas qu'elle se venge.

Puisez dans le trésor des hauteurs
mais qu'il brille, après vous pour tous les autres.

La faiblesse a peur des grands espaces.

La sottise a peur du silence.

Ouvrez vos yeux et vos oreilles. Fermez vos transistors.

Pas de bruit, pas de cris, pas de moteurs, pas de klaxons.

Écoutez les musiques de la montagne¹ ».

1. SAMIVEL, *Le Grand Oisans sauvage*, Arthaud, 1978, p. 85.

1. Ces quelques commandements rédigés par Samivel à l'occasion de la fondation du Parc national de la Vanoise rappellent toute la richesse des espaces protégés de la montagne. Celle-ci n'a cependant pas qu'une fonction contemplative ou de délasserment. Comme le rappelait Mme Eshmambetova, représentante à l'Organisation des Nations unies (ONU) pour le Kirghizistan, à l'occasion de la proclamation de l'année 2002, année internationale de la montagne :

« Plus de la moitié de la population mondiale dépend des ressources d'origine montagnaise telles que l'eau, la biodiversité, les loisirs, l'agriculture, les forêts et les minerais. Certaines de ces ressources ont une importance dépassant le cadre national ou régional ; elles ont une importance mondiale pour l'avenir de notre planète.

Les montagnes sont une grande source d'eau douce. Les plus grands fleuves du monde prennent leur source dans les montagnes. Vu qu'ils conservent de grandes quantités d'eau fraîche sous forme de neige et de glace ainsi que dans les lacs et retenues d'eau, les montagnes jouent un rôle global en fournissant l'eau à l'agriculture, l'industrie et aux centres urbains des basses terres avoisinantes. [...].

Les montagnes sont un domaine essentiel de la biodiversité mondiale. Elles sont le lieu d'une grande richesse d'espèces endémiques, d'écosystèmes et de paysages remarquables. Les montagnes des régions tropicales et sous-tropicales, en particulier, comprennent de grands centres de biodiversité mondiale. De nombreuses régions montagneuses ayant la plus grande diversité biologique et de paysages sont des zones protégées [...].

Plus de la moitié de la population du monde vit en zone urbaine, et l'urbanisation se poursuivra au siècle prochain. Cette urbanisation mondiale accélérée a pour effet une demande plus forte de lieux de détente et de loisirs. Les zones de montagne sont celles qui ont le plus fort potentiel d'attraction à cet égard, puisqu'elles offrent une riche diversité de vastes panoramas naturels. La montagne joue un rôle important dans le tourisme, la plus grande industrie mondiale, qui emploie plus de 200 millions de personnes, soit un dixième de la main d'œuvre mondiale. Trouver un équilibre entre intérêts économiques et aspects écologiques est dans l'intérêt et des populations locales et du monde entier¹ ».

Ce constat est devenu alarmant avec l'accélération du changement climatique. L'UNESCO y a d'ailleurs consacré une exposition en 2015. On y trouve les informations suivantes :

1. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Procès-verbal de la 54^{ème} séance plénière, A/53/PV.54, 10 nov. 1998, p. 6.

« Les montagnes comptent parmi les écosystèmes les plus sensibles et subissent les impacts du changement climatique plus rapidement que tout habitat terrestre. En effet, le changement climatique fait peser une lourde menace sur l'intégrité de ces fragiles écosystèmes, sur les services qu'ils fournissent, ainsi que sur les vastes populations, souvent vulnérables, qui en dépendent. Au cours du XX^{ème} siècle, un réchauffement supérieur à la moyenne mondiale a été observé dans les montagnes. Du fait de leur grande sensibilité, celles-ci peuvent jouer un rôle important en tant que systèmes mondiaux d'alerte précoce. Dans les régions montagneuses, le changement climatique risque encore d'accroître le dérèglement des températures et des précipitations, la variabilité du climat, la diminution des ressources neigeuses et glaciaires, la modification des débits des fleuves et la variabilité de l'écoulement des rivières. En outre, les projections prévoient une augmentation de la fréquence des événements météorologiques extrêmes pouvant entraîner incendies, sécheresses et inondations, y compris crues subites et inondations éruptives de lacs glaciaires. La surveillance de ces régions à l'échelle mondiale montre un recul généralisé des glaciers causé par la modification des conditions climatiques ; les glaciers constituent de facto des indicateurs clés pour la recherche sur le climat dans les montagnes ¹ ».

Au vu de ces arguments, il n'est donc pas surprenant que le droit se soit intéressé aux territoires de montagne. Dans ce domaine, les réflexions juridiques qui ont accompagné l'émergence de droits nationaux et internationaux de la montagne se sont enrichies mutuellement, car si le droit international a su mettre en exergue la richesse et la vulnérabilité environnementale des territoires de montagne, le droit français a démontré qu'il était possible d'élaborer un droit spécifique pour ces territoires qui intègre l'ensemble des politiques sectorielles qui la concerne.

Pour l'aménagement du territoire, la directive française d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, dite directive « Montagne » puis la loi française n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « Montagne » s'appuient sur un droit de l'urbanisme qui a montré la voie dans l'intégration des préoccupations environnementales dans la planification urbaine sans l'emprunter pleinement, car l'aménagement touristique y est largement favorisé.

Nous nous intéresserons plus particulièrement à ces textes de droit français dans cette thèse mais avant de les aborder, nous avons souhaité rappeler leur genèse dans le contexte international,

1. UNESCO, *Impacts du changement climatique sur les régions montagneuses à travers le monde*, Catalogue de l'exposition, 2010, URL : <https://fr.unesco.org/events/exposition-impacts-du-changement-climatique-regions-montagneuses-travers-monde-0> (visité le 31/05/2023).

européen et national (Section I) et préciser les raisons qui nous ont conduites à effectuer des travaux de recherche appliquée sur le droit de l'aménagement touristique de la montagne en France (Section II).

Section I L'émergence d'un droit de la montagne dans le droit transnational et national

2. Le droit français s'inscrit dans un mouvement international de reconnaissance juridique des spécificités montagnardes. Nous examinerons successivement la place de la montagne dans le droit international (§ 1.) et dans le droit comparé (§ 2.) avant d'étudier plus précisément sa naissance en droit français (§ 3.).

§ 1. Le droit international : un droit favorable à l'identification des territoires de montagne

3. Le Conseil de l'Europe est la première institution publique à avoir porté une politique intégrée en faveur des territoires de montagne. Ces réflexions ont nourri les dispositions de la directive puis de la loi « Montagne » françaises (A.), avant que celle-ci conforte à son tour l'orientation internationale vers une politique de développement durable en faveur des territoires de montagne (B.).

A. Le droit européen à l'origine des politiques d'aménagement des territoires de montagne

4. Le Conseil de l'Europe a sans doute été la première organisation internationale à s'intéresser aux montagnes. En effet, le souci de la préservation des espaces ruraux puis montagnards a été exprimée par le Conseil de l'Europe dès 1968 avec le rapport Leitner sur l'agriculture des régions de montagne¹. Comme suite aux débats sur ce rapport, l'Assemblée parlementaire a appelé les gouvernements européens à définir les critères pouvant servir de base à une délimitation uniforme des régions montagneuses en Europe et à instaurer une coopération internationale en matière de politique régionale, ayant pour but le maintien et le développement

1. A. LEITNER, *Agriculture dans les régions de montagne*, Doc. 2313, Conseil de l'Europe, 9 jan. 1968.

du potentiel économique et social des régions montagneuses homogènes. L'assemblée s'est inquiétée en effet de la diminution des populations des régions de montagne et de l'abandon consécutif de la culture des terres agricoles avec pour conséquence un accroissement d'espaces non entretenus qui générerait une augmentation des risques naturels et une altération des paysages de montagne, elle-même susceptible de rendre le territoire moins attractif¹.

L'Assemblée parlementaire a placé ainsi l'agriculture au cœur de l'aménagement des territoires de montagne en raison de ses multiples fonctions (activité nourricière, entretien des espaces, valorisation paysagère ...²). Aussi évoquait-elle l'idée du versement d'une indemnité aux agriculteurs de montagne pour compenser le handicap naturel qui pesait sur leur production et rémunérer leur contribution à l'entretien des paysages (« uneconomic services »). Dès 1975, la Communauté Économique Européenne répondait à cette suggestion avec la directive 75/268/CEE sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées avec pour objectif d'« assurer la poursuite de l'activité agricole et, ainsi, le maintien d'un minimum de peuplement ou l'entretien de l'espace naturel dans certaines zones défavorisées » (article 1).

Son article 3 donne une définition des zones de montagne qui repose sur des critères agricoles et qui a pu s'inspirer du droit français³ dont la politique de la montagne a elle aussi été d'abord agricole (voir *infra* n° 27, p. 32). Cette définition sera d'ailleurs reprise mot pour mot à l'article 3 de la loi « Montagne ».

Mais « l'abandon progressif des exploitations rurales ayant pour effet une dégradation sérieuse du paysage à défaut de culture⁴ », n'était pas la seule menace qui pesait sur les paysages de montagne. Le Conseil de l'Europe constatait en effet « la construction irrationnelle et incontrôlée, entraînant une urbanisation sauvage des régions de montagne⁵ » et l'abandon de l'agriculture, et dénonçait l'urbanisation en zone de risques naturels⁶. En 1979, dans sa recommandation relative aux principes d'une stratégie pour le développement du tourisme dans les régions de montagne⁷, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe notait le potentiel que

1. ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation 517, 1^{er} fév. 1968, relative à l'agriculture dans les régions de montagne.

2. Voir également COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, Résolution 74 (7), relative aux problèmes socio-économiques des régions de montagne, 27 fév. 1974, art. 1.5 : le Conseil de l'Europe y affirmait la contribution des activités agricoles et forestières pour assurer la sauvegarde « du paysage, des ressources naturelles (les eaux, le sol, l'hydrogéologie et l'équilibre biologique) et du patrimoine commun ».

3. Critères d'altitude et pente des terrains cultivés : D. n° 61-650, 23 juin 1961, relatif à l'application du régime de l'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards, art. 2.

4. Proposition de recommandation citée dans le rapport AS/Loc (30) 9 à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 6 juillet 1978, relatif aux travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des régions de montagne.

5. *Ibid.*

6. COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, résolution 75 (9) sur les régions alpines en danger, 15 avr. 1975.

7. COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation (79) 4 relative aux Principes pour une stratégie en vue du développement du tourisme dans les zones de montagne, 7 fév. 1979.

représentait l'activité touristique mais dénonçait également ses travers avant de poser vingt-sept principes pour encadrer le développement touristique. Ces principes édictaient surtout ce que le tourisme en montagne ne devait pas détruire : les valeurs culturelles de la montagne, les villages traditionnels, les activités agricoles et forestières, ce que Valéry Giscard d'Estaing résumait le 23 août 1977 dans son discours de Vallouise par « le tourisme est chargé tantôt de toutes les vertus : lui seul sauverait la montagne, tantôt de tous les péchés : il détruirait la montagne ¹ ».

Les trois premières Conférences du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) qui se sont tenues de 1970 à 1976 se sont donc particulièrement intéressées à l'aménagement des territoires de montagne qui devait être conçu pour assurer une « offre suffisante en possibilités de loisirs et de délasserment pour les touristes, tout en veillant à protéger les régions de montagne contre tout gigantisme touristique et contre des interventions disproportionnées d'éléments étrangers aux régions de montagne ² ».

Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe a adopté une Charte écologique des régions de montagne en Europe de 1976 ³ qui commence comme suit :

« Les régions de montagne en Europe constituent un patrimoine naturel commun dont la valeur doit être reconnue par tous. Chacun a le devoir de veiller à sa conservation ».

La directive « Montagne » de 1977 puis la loi « Montagne » de 1985 s'en sont inspirées, d'abord dans la notion de patrimoine commun, mais également dans la justification de l'importance de la montagne d'un point de vue naturel, historique, culturel et social (préambule de la loi « Montagne »), dans la reconnaissance de ses fonctions de réservoirs hydrologiques, de zones agricoles, sylvicoles ou pastorales, de zones de récréation et de vie sauvage (art. 1^{er} de la loi « Montagne »).

La Charte écologique pour les régions de montagne en Europe proposait également d'imposer aux régions de montagne des mesures de planification adaptées pour trouver un équilibre entre la protection de l'environnement et le développement économique (art. 5 et 6), dispositif qui est appelé « Unité touristique nouvelle » (UTN) dans la directive « Montagne » de 1977 puis dans la loi « Montagne » de 1985 dont elle constitue le dispositif central pour l'urbanisme. En outre l'aménagement de la montagne devait s'accompagner de mesures de préventions des

1. V. GISCARD D'ESTAING, La politique nationale de la montagne et de l'environnement : discours prononcé à Vallouise (Hautes-Alpes) le 23 août 1977, SID, 1977.

2. CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES RESPONSABLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (CEMAT), Résolution n° 4, 21-23 oct. 1976, sur la maîtrise de l'urbanisation dans le cadre de l'aménagement du territoire.

3. COMITÉ DES MINISTRES, Résolution (76) 34 sur la charte écologique pour les régions de montagne en Europe, 21 mai 1976.

risques (art. 7), que l'on peut mettre en regard des articles 8 de la directive « Montagne » et des articles 78 et suivants de la loi « Montagne ». Enfin, les mesures de protection des équilibres écologiques et biologiques de la Charte (art. 8 et s.) trouvent un écho dans les dispositions relatives aux Parc nationaux de la loi « Montagne » (art. 93 et s.).

Autre développement issu des réflexions du Conseil de l'Europe, l'idée amorcée par la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA) à partir des années 1950, d'une nécessaire coopération transfrontalière dans l'arc Alpin, compte tenu d'une part de la situation centrale de ce massif en Europe occidentale et d'autre part de ses fonctions de lieu d'habitation pour la population permanente, de zone de récréation pour les citoyens, de réservoir de ressources naturelles qui participent à l'équilibre écologique du continent¹. Le Conseil de l'Europe affirma en effet sa « conviction que seul un instrument juridiquement obligatoire [pouvait] résoudre les problèmes posés par la coopération transfrontalière et notamment dans les régions alpines² » qui aboutit le 7 novembre 1991 à la signature de la Convention alpine, première convention internationale relative à un massif. Bien que postérieure à la loi « Montagne », les réflexions qui l'ont accompagnée, encore largement orientées vers la protection de la nature³ en 1985, ont pu nourrir l'élaboration de la loi française.

Après l'adoption de cette loi en revanche, les enjeux pris en compte par la future Convention alpine ont été élargis à l'ensemble des aspects socio-économiques des zones alpines tels que la dépopulation ou l'abandon des terres agricoles, et ont ainsi pu gagner le soutien de l'Union européenne et des États alpins⁴.

En cela, l'élaboration de la Convention alpine a suivi le même chemin que le droit international en général.

1. COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, Résolution 74 (7), relative aux problèmes socio-économiques des régions de montagne, 27 fév. 1974.

2. ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, Résolution 570 (1974), relative à la fonction européenne des régions alpines, 3 juill. 1974.

3. La Convention alpine aurait été inspirée par la Déclaration de la conférence internationale sur la protection de la mer du Nord de 1984 et par la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, dite « convention de Ramsar » du 2 février 1971 : M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, p. 42. Il est aussi probable que l'Alpenplan bavarois adopté par le Land de Bavière en 1972 ait exercé une influence dans ce choix. Ce plan alpin a pour objet de protéger l'environnement grâce à la définition de différentes zones : zone de développement, zone tampon et zone de tranquillité où les équipements et la circulation motorisée sont prohibés.

4. *Ibid.*, p. 43.

B. *Le droit international : du constat de la vulnérabilité des écosystèmes de montagne à une politique de développement durable*

5. Stimulées par l'adoption de la Convention alpine, les réflexions internationales sur la montagne se sont multipliées à partir des années 1990. Elles ont concernées la biodiversité (1.) puis se sont inscrites dans des démarches de développement durable, dont la nécessité a été accentuée par la vulnérabilité de la montagne au changement climatique (2.). L'accent a également été mis sur l'importance de la coopération transfrontalière pour répondre aux enjeux montagnards (3.).

La politique de la France s'inscrit globalement dans ce mouvement, sans pour autant instituer un droit spécial de l'environnement pour les montagnes, ni intégrer pleinement le droit international au droit français. Elle l'a néanmoins fait évoluer pour intégrer les enjeux du changement climatique et pour reconnaître la nécessité d'une politique de coopération internationale pour ses massifs transfrontaliers.

1. La biodiversité de montagne : un patrimoine commun à protéger

6. Après la Charte écologique des régions de montagne en Europe, la montagne a symboliquement fait son entrée en droit international pour ses enjeux de biodiversité. C'est ainsi que la Convention sur la diversité biologique (CDB) du 5 juin 1992 demande aux parties de prendre en considération « la situation particulière des pays en développement, notamment de ceux qui sont les plus vulnérables du point de vue de l'environnement, tels que ceux qui ont des zones arides et semi-arides, des zones côtières et montagneuses » et offre ainsi un cadre à un programme de travail sur la diversité biologique des régions de montagne. La 7^{ème} Conférence des parties à cette convention a donc adopté en 2004 une décision VII/27 sur la diversité biologique des montagnes qui a pour objectif général de réduire de manière substantielle d'ici à 2010 la perte de diversité biologique des montagnes.

En tant que membre de la Convention sur la diversité biologique qu'elle a ratifiée par décision du Conseil 93/626/CEE du 25 octobre 1993, l'Union européenne a édicté une directive 92/43/CEE¹, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Ce texte a fait l'objet de mesures d'application avec des listes de sites d'importance communautaire dans la région biogéographique alpine², qui ont donné lieu à des arrêtés de

1. Directive 92/43/CEE du Conseil, 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

2. Décision de la Commission 2004/69/CE, 22 déc. 2003 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique alpine ; Décision d'exécution de la Commission 2013/738/UE, 7 nov. 2013, arrêtant une septième liste actualisée des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique alpine ; Décision d'exécution de la Commission 2015/71,

désignation de sites Natura 2000.

De plus, l'identification de massifs comme patrimoine mondial de l'humanité qui s'est accélérée dans les années 1990¹, a largement contribué à la reconnaissance progressive de l'importance des montagnes et de la nécessité de les protéger. Sont ainsi répertoriés par la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972, le Parc des montagnes rocheuses canadiennes (1984), le Parc national Yosemite aux États-Unis (1984), le Parc national de Huascarán au Pérou (1985), le Parc national du Kilimandjaro en Tanzanie (1987), les monts Rwenzori en Ouganda (1994), le Parc national du Mont Kenya (1997), les Montagnes dorées de l'Altaï en Fédération de Russie (1998), le Caucase de l'Ouest en Fédération de Russie (1999), la région des Montagnes bleues en Australie (2000), les Dolomites en Italie (2009), les Ghâts occidentaux en Inde (2012), le Tianshan Xinjiang en Chine (2013), Le Mont Etna en Italie (2013), le Fujistan au Japon (2013), les Montagnes du Pamir au Tadjikistan (2013), le Parc national du Grand Himalaya en Inde (2014), les Montagnes de Barberton Makhonjwa en Afrique du Sud (2018), etc.

En France, des montagnes ont également été protégées par l'UNESCO pour leurs intérêts géologiques (volcans). Il s'agit du Haut lieu tectonique, chaîne des Puys - faille de Limagne (2018), des pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion (2010), des volcans et forêts de la Montagne pelée et des pitons du Nord de la Martinique (2023).

Consciente de l'importance des montagnes comme réservoirs de biodiversité, l'Agence européenne pour l'environnement distingue souvent ces territoires dans ses études². Un rapport et une brochure de 2010 leur sont par exemple dédiés³. L'Agence y identifie le changement des pratiques concernant l'utilisation des sols, le développement des infrastructures, le tourisme prédateur, la surexploitation des ressources, la fragmentation des habitats et le changement climatique, comme facteurs de pression sur la biodiversité alpine⁴.

La France s'est inscrite dans ce mouvement de protection au-delà des protections internationales puisque, d'après le portail « Notre environnement », en 2017 « près de la moitié de la superficie des massifs métropolitains a fait l'objet d'au moins une mesure de protection (sites RAMSAR, sites Natura 2000, parcs nationaux, réserves naturelles nationales, parcs naturels régionaux, réserves naturelles régionales, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, arrêtés

3 déc. 2014 arrêtant une huitième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique alpine.

1. M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, p. 156.

2. Voir http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm (visité le 15/06/2022).

3. EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, 6/2010, Copenhagen, 2010; EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *10 messages for 2010 mountain ecosystems*, 2010, URL : <https://data.europa.eu/doi/10.2800/54895> (visité le 20/02/2023).

4. *Ibid.*

de protection de biotope, réserves biologiques de l'Office National des Forêts, réserves de biosphère, sites des Conservatoires d'espaces naturels), ce qui représente une surface de plus de 8,3 millions d'hectares d'aires protégées, dont près de 3,3 % font l'objet d'une protection forte (réserves naturelles nationales, réserves naturelles régionales, cœur de parcs nationaux, arrêtés de protection de biotope, réserves biologiques de l'Office National des Forêts)¹ ». Ces mesures de protection relèvent toutefois pour l'essentiel du droit commun de l'environnement. Aujourd'hui, cet aspect de la montagne est souvent intégré dans une démarche de développement durable.

2. Une nécessaire démarche de développement durable pour concilier les différents enjeux montagnards

7. On considère généralement que la notion de développement durable a été forgée en 1987 avec le rapport Brundtland « Notre avenir à tous », qui a servi de base aux discussions du sommet de la terre en 1992. Il fait suite en fait au concept « d'écodéveloppement » qui avait émergé lors de la conférence de Stockholm de 1972.

Ce rapport définit le développement durable comme un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs² ». Ce concept vise donc à trouver un équilibre cohérent et viable à long terme entre les enjeux économiques, environnementaux et sociaux³ et doit se traduire par une utilisation durable des ressources naturelles. Pour la montagne, ce concept marque le passage d'une approche sectorielle qui traitait séparément de la forêt, de l'agriculture, du tourisme et de l'environnement à une approche intégrée des enjeux.

Cette notion a été rapidement confortée par la prise de conscience du changement climatique dont l'urgence exige de concrétiser une solidarité planétaire et intergénérationnelle.

Les relations entre les politiques de développement durable et le changement climatique ne sont toutefois pas toujours évidentes. Le changement climatique fait en effet parfois figure de politique sectorielle, notamment lorsqu'il est question de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre. Faire face à cet enjeu n'est par exemple qu'un des 17 objec-

1. <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/biodiversite/la-connaissance-de-la-biodiversite-ressources/article/biodiversite-et-montagne> (visité le 20/06/2023).

2. G. H. BRUNDTLAND, *Notre avenir à tous : rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU*, ONU, avr. 1987, URL : https://fr.wikisource.org/wiki/Notre_avenir_%5C%C3%5C%A0_tous_-_Rapport_Brundtland (visité le 08/07/2022).

3. Éléments que l'on retrouve à l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 adoptée par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

tifs de développement durable (ODD) de l'ONU pour 2030¹. Mais le changement climatique « chapeaute » de plus en plus la notion de développement durable (voire en réduit le champ sémantique²), d'autant qu'il compromet la quasi totalité de ces ODD d'après le bilan réalisé par l'Organisation météorologique mondiale en 2023³. Notons que si la notion de « transition » est historiquement étroitement liée à celle du développement durable, elle reste encore aujourd'hui effacée à l'échelle internationale (voir *infra* n° 38, p. 46) du moins pour la montagne comme en témoigne la proclamation de l'année 2022 comme « année internationale du développement durable dans les régions montagneuses⁴ » ou les récents rapports de l'Organisation des Nations unies pour et de l'Organisation mondiale du tourisme⁵.

Si le terme de développement durable et les « diagnostics » du changement climatique ont été initialement portés par l'ONU (b.), ils n'ont donné lieu à l'adoption d'instruments juridiques contraignants qu'à l'échelle de deux massifs (a.), dont celui des Alpes qui concerne la France.

a. Les conventions de massif : une approche transversale de la montagne par thématiques

8. La première politique de développement durable de la montagne, qui aujourd'hui ne peut plus éluder la question du climat, est née à l'échelle du massif des Alpes en 1991 avec la Convention alpine⁶ (i.). Elle apporte au droit français des pistes de progrès et a servi de modèle pour l'élaboration d'une convention à l'échelle du massif des Carpates⁷, qui inscrit le développement durable jusque dans son titre (ii.). Certaines de ses dispositions pourraient constituer une source d'inspiration pour le droit français.

i. La Convention alpine : des pistes de progrès pour le droit français

9. La Convention alpine est le premier texte international à aborder les problématiques des territoires de montagne de manière globale, c'est-à-dire par une protection intégrée de l'environnement qui prend en compte l'ensemble des activités humaines. Elle identifie douze domaines dans lesquels les États de l'Arc Alpin doivent prendre des mesures spécifiques. Ces

1. Voir <https://www.un.org/fr/exhibit/odd-17-objectifs-pour-transformer-notre-monde> (visité le 01/01/2023).

2. A. JÉGOU, « Les géographes français face au développement durable », *L'Information géographique*, sept. 2007, 71, p. 10.

3. ORGANISATION MÉTÉOROLOGIQUE MONDIALE et al., *United In Science 2023 - Sustainable development edition*, Genève : OMM, 2023, 80 p.

4. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A/RES/76/129, *Année internationale du développement durable dans les régions montagneuses*, 2022, 16 déc. 2021.

5. ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME et *Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture*, *Understanding and Quantifying Mountain Tourism*, Madrid, Rome, 2023, 80 p. ; R. ROMEO et al., *Mountain tourism – Towards a more sustainable path*, Rome : FAO, 2021, 105 p.

6. Convention alpine - convention cadre, Salzbourg, 7 nov. 1991.

7. Convention cadre pour la protection et le développement durable des Carpates, Kiev, 22 mai 2003.

domaines sont les suivants : population et culture, aménagement du territoire, qualité de l'air, protection du sol, régime des eaux, protection de la nature et entretien des paysages, agriculture de montagne, forêts de montagne, tourisme et loisirs, transports, énergie, déchets.

Dans la décennie qui a suivi l'adoption de la Convention alpine, huit protocoles thématiques ont été signés (sur la protection de la nature et l'entretien des paysages, l'agriculture de montagne, l'aménagement du territoire et le développement durable, les forêts de montagne, le tourisme, l'énergie la protection des sols et les transports) sur les douze thèmes identifiés initialement. Les thèmes population et culture, eau et déchets n'ont pas fait l'objet de protocoles mais le premier a fait l'objet d'une déclaration. Par ailleurs, le changement climatique et l'économie durable, non identifiés dans les thématiques initiales ont également fait l'objet de déclarations.

C'est sous cette forme en effet qu'en 2006 la Convention alpine a inscrit son action dans le cadre des engagements collectifs pris par les pays de l'arc alpin par la convention-cadre sur le changement climatique et le protocole de Kyoto¹. Les différentes politiques sectorielles se retrouvent ainsi englobées dans la politique de lutte contre les effets des changements climatiques, « qui va de pair avec une réelle politique de développement durable² ».

Dans ce domaine, comme dans celui du développement durable, elle s'appuie sur une politique de planification en vue d'assurer la gestion économe et rationnelle des sols, notamment en maîtrisant le développement touristique³.

La première mesure du plan d'action concerne le secteur de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Elle enjoint les États à assurer une gestion économe de l'espace et à privilégier la densification des villes pour atténuer le changement climatique. Dans le domaine du tourisme, le plan d'action vise à réduire les émissions de CO₂ des activités touristiques et à promouvoir une offre alpine « neutre pour le climat » en prévoyant l'élaboration d'audits environnementaux périodiques des destinations touristiques qui incluent un « bilan carbone », les audits servant de critère pour l'attribution d'autorisation et/ou de subventions publiques. Les États doivent également privilégier la réhabilitation de l'immobilier touristique « en lieu et place d'investissements dans la construction neuve qui "engendrent" la création de lits froids⁴ ».

1. CONFÉRENCE ALPINE, Déclaration sur le changement climatique, IX/07/1, 2006.

2. CONVENTION ALPINE, Plan d'action changement climatique dans les Alpes approuvé par la X^{ème} Conférence Alpine, 12 mars 2009, préambule. URL : https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organisation/AC/X/ACX_annex_28_FR.pdf (visité le 20/11/2022).

3. Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable, 20 déc. 1994 ; Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols, 16 oct. 1998 ; Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme, 16 oct. 1998 et Plan d'action changement climatique dans les Alpes approuvé par la X^{ème} Conférence Alpine, 12 mars. 2009 précité.

4. CONFÉRENCE ALPINE, Plan d'action changement climatique dans les Alpes, 12 mars. 2009, précitée. Ce plan a fait l'objet d'une version 2.0 en 2020 qui réitère l'objectif de développement d'offres touristiques neutres

La France a ratifié la Convention alpine en 1995¹ puis chacun de ses protocoles. De nombreuses dispositions nécessitent cependant d'être transposées en droit français mais certaines sont suffisamment claires² pour être d'applicabilité directe, ce que la France rechigne à reconnaître³.

Le droit français toutefois est globalement en adéquation avec le droit issu de la Convention alpine et de ses protocoles, notamment dans le cadre de l'aménagement du territoire⁴. Et c'est d'ailleurs ce qui ressort du rapport de la France de 2009 pour la vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles. Par exemple, la loi « Montagne » s'inscrit pleinement dans les dispositions de l'article 6 du protocole « Aménagement du territoire et développement durable » qui demande aux Parties de mettre en place des instruments de coordination des politiques sectorielles (notamment en matière de développement régional, d'urbanisation, de tourisme, de transports, d'agriculture, d'économie forestière, de protection de l'environnement et d'approvisionnement notamment en eau et en énergie) pour promouvoir le développement durable de l'espace alpin et de ses régions et dans celles de l'article 8 qui précise que cette coordination passe par l'élaboration de plans et programmes d'aménagement du territoire élaborés par ou avec les collectivités territoriales compétentes.

pour le climat dans le cadre de de l'élaboration d'une vision alpine commune incluant notamment la coordination des approches stratégiques en faveur d'un tourisme durable : CONFÉRENCE ALPINE, Plan d'action climat 2.0, 10 déc. 2020, p. 15. URL : https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organisation/TWB/ACB/AlpineConvention_ClimateActionPlan2.0_FR.pdf (visité le 20/11/2022).

1. L. n° 95-1270, 6 déc. 1995, autorisant la ratification de la Convention sur la protection des Alpes.

2. A. GESLIN, « Convention alpine et droit international public » in *La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, sous la dir. de P. YOLKA, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, p. 30. L'auteur mentionne par exemple pour le Protocole « aménagement du territoire et développement durable » les articles 8 §2 à 4 relatifs à l'établissement de plans et programmes pour l'ensemble de l'espace alpin au niveau des collectivités territoriales compétentes et l'article 9 relatif au contenu de ces documents ; pour le Protocole « Tourisme », l'article 12 §2 relatif au démontage des remontées mécaniques et à la renaturalisation des surfaces inutilisées et pour le protocole « Transports », l'article 11 §1 et §2 relatif à l'interdiction des routes à grands débits.

3. *Ibid.*, p. 30. Voir également les propos du rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention alpine : « Par son caractère très général, la convention alpine ne devrait impliquer aucune modification du droit interne relatif à la protection de la montagne. Il en va de même pour ses protocoles d'application d'ores et déjà signés. » : GOLLIET, Jacques, *Projet de loi autorisant la ratification de la convention sur la protection des Alpes*, rapport n° 266, Sénat, 10 mai 1995, p. 20, propos confirmés par le rapport sur le projet de loi relatif à l'approbation des protocoles d'application de la convention alpine : « En vertu de la conception de la Convention alpine et de ses protocoles d'application, il incombe aux États signataires de réaliser les mesures et les objectifs fixés en recourant à des moyens appropriés. De ce fait, ni les dispositions de la Convention ni celles de ses neuf protocoles ne sont directement applicables. Au plan national, elles n'ont donc pas d'influence directe sur les droits et devoirs de chacun » : DESTOT, Michel, *Projet de loi n° 813 autorisant l'approbation des protocoles d'application de la convention alpine du 7 novembre 1991 dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages, de l'aménagement du territoire et du développement durable, des forêts de montagne, de l'énergie, du tourisme, de la protection des sols et des transports*, rapport n° 1634, Assemblée nationale, 2 juin 2004, p. 10.

4. J.-F. JOYE, « Les plans/programmes français d'urbanisme et d'aménagement du territoire et la Convention alpine » in *La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, sous la dir. de P. YOLKA, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, p. 93.

Quelques dispositions font toutefois exceptions. La France admet ne pas s'y conformer ou indique à tort s'y conformer ou avance des arguments incomplets.

La disposition que la France admet ne pas appliquer en 2009 (et qui aurait pu être reconnue comme étant d'effet direct) est l'article 12 du Protocole « Tourisme » relatif au démontage des remontées mécaniques et à la remise en état des surfaces inutilisées¹, qui intégrera toutefois le droit français avec la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « acte II de la loi "Montagne" ».

Par ailleurs elle admet que l'intégration paysagère de l'entretien et de l'exploitation des pistes de ski (article 14 du protocole « Tourisme »), se fait « de plus en plus » avec une prise en compte « plus ou moins importante » des équilibres naturels et de la sensibilité des biotopes². De plus, les modifications de terrains ne sont pas limitées et les surfaces endommagées ne sont revégétalisées automatiquement par des espèces d'origines locales³.

À la question « les plans d'aménagement du territoire limitent-ils la construction de résidences secondaires ?⁴ », la France a répondu « oui » sans apporter de justification. D'après les données de 2012 du rapport du Comité de vérification de la Convention alpine sur le thème « Utilisation économe des sols », le taux de résidences secondaires de l'espace alpin français est parmi les plus élevés (deuxième pays de l'arc alpin après l'Italie avec près de 33 % de résidences secondaires⁵), car il existe selon ce rapport « peu de dispositions relatives aux résidences secondaires. Il existe une subvention visant la réaffectation d'anciens logements et maisons de vacances, les aides à la rénovation n'étant versées qu'en fonction de l'utilisation de la construction dans les neuf ans qui suivent⁶ ».

Pour les outils de mise en œuvre de la Convention alpine, l'article 2 §2 exige qu'une planification prospective et intégrée des territoires soit prévue. La France indique qu'elle dispose de plusieurs documents comportant des orientations en vue d'assurer le développement durable et l'aménagement des territoires de montagne avec ses Directives territoriales d'aménagement (DTA) et les Prescriptions particulières de massifs (PPM) de sa loi « Montagne » (qui, comme nous le verrons dans cette thèse n'ont donné lieu qu'à une élaboration : voir *infra* n° 99, p. 161) et avec les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif, documents non contraignants et que les Comités de massif ont tardé à élaborer⁷ (voir *infra* n° 310, p. 428).

1. MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, *Vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application*, nov. 2009, p. 142.

2. *Ibid.*, p. 143.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*, p. 61.

5. COMITÉ DE VÉRIFICATION DE LA CONVENTION ALPINE, *Examen approfondi du thème « utilisation économe des sols »*, ImplAlp/2019/28/5/1, 18 fév. 2019, p. 35.

6. *Ibid.*, p. 31.

7. MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, *Vérifica-*

Sur la prévention des atteintes à la nature et aux paysages (article 9 du protocole « nature et entretien des paysages »), la France mentionne la procédure des UTN et les études d'impacts¹ omettant de préciser que les UTN ne s'accompagnent en 2009 d'une éventuelle étude d'impact qu'au stade de l'autorisation d'occupation des sols. En outre, les seuils des études d'impact n'ont jamais été adaptés « en fonction de la sensibilité des milieux concernés en zone de montagne² », comme prévu par la loi « Montagne ».

Enfin, il nous faut rappeler l'échec de la proposition du rapport parlementaire relatif au projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne³ de reprendre le concept de zone de tranquillité de l'article 11 §3 du protocole « nature et entretien des paysages » pour l'intégrer dans la réglementation des parcs nationaux et régionaux.

Une autre convention a pu inspirer le droit français : il s'agit de la Convention cadre pour la protection et de développement durable des Carpates, dont l'élaboration a bénéficié non seulement de l'expérience de la Convention alpine⁴ mais également du soutien du Programme des nations unies pour l'environnement (PNUE).

ii. La Convention des Carpates : une politique de développement durable plus environnementale

10. La Convention cadre pour la protection et de développement durable des Carpates s'inscrit dans la continuité des grandes conventions internationales sur l'environnement⁵ qu'elle mentionne en préambule du Protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et de la diversité des paysages⁶.

Les sept États de ce massif⁷ ont adopté des protocoles thématiques relatifs à la conservation et

tion du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application, nov. 2009, 179 p., 10 et 87.

1. *Ibid.*, p. 90.

2. Art. L. 122-26, C. urb.

3. GENEVARD Annie et Bernadette LACLAIS, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport n° 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016, p. 256.

4. Voir le préambule de la Convention cadre pour la protection et le développement durable des Carpates, Kiev, 22 mai 2003 : « recognizing the experience gained in the framework of the Convention on the Protection of the Alps (Salzburg, 1991) as a successful model for the protection of the environment and sustainable development of mountain regions ».

5. Convention sur la biodiversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992 ; Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Berne, 19 sept. 1979 ; Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Washington, 3 mars 1973 ; Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, Ramsar, 2 fév. 1971 ; Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, Paris, 16 nov. 1972.

6. Protocol on Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians done in Kiev on 22 May 2003.

7. République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Serbie et Ukraine.

l'utilisation durable de la diversité biologique et des paysages, à la sylviculture, au tourisme, au transport et au développement rural et agricole.

Bien que la Convention des Carpates présente beaucoup d'analogies avec la Convention alpine sur le fond, elle s'en démarque sur deux sujets : le changement climatique et le suivi des impacts des projets.

Sur le premier sujet, la Convention Carpates a intégré la thématique du changement climatique dans un article 12 bis par amendement du 12 octobre 2017 alors que la Convention alpine ne l'aborde que par le biais de déclarations¹.

Sur le second sujet, les Parties doivent non seulement avoir une politique d'évaluation environnementale des projets de développement touristique mais elles doivent également suivre de près ces incidences (« monitor » en anglais) pour les nouveaux projets planifiés et existants, notamment en ce qui concerne l'utilisation des ressources naturelles telles que les terrains, les sols, l'eau, les forêts, l'énergie, et les enjeux tels que la gestion des eaux usées, des déchets et la pollution de l'air (art. 22, Protocole « Tourisme »). Elles doivent également mesurer et évaluer de manière systématique les incidences socio-économiques et culturelles du tourisme à l'échelle régionale, nationale et locale (art. 23, Protocole « Tourisme »). Malheureusement, la France ne s'est pas inspirée de ces dispositions et nous le verrons, le suivi des projets de développement touristique est en général insuffisant.

La Convention des Carpates, élaborée en étroite collaboration avec le PNUE, s'inscrit dans la lignée de la politique onusienne de développement durable à laquelle elle fait explicitement référence dans son préambule².

1. Déclaration sur le changement climatique, IX/07/1, 2006 et Déclaration d'Innsbrück, *Alpes neutres pour le climat et résilientes au changement climatique à l'horizon 2050*, 2019 mais également Déclaration conjointe Alpes-Carpates sur l'adaptation au changement climatique, 2014.

2. « Recognizing the importance of Mountain areas, as enshrined in Chapter 13 (Sustainable Mountain Development) of the Declaration on Environment and Development ("Agenda 21", Rio de Janeiro, 1992), and in the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development ; » : Convention cadre pour la protection et le développement durable des Carpates, Kiev, 22 mai 2003, préambule.

b. L'ONU : organe d'impulsion d'une politique de développement durable des montagnes à défaut d'un droit mondial contraignant

11. Trois textes onusiens majeurs, espacés d'une décennie chacun, constituent le cadre d'action global pour le développement durable : l'Agenda 21 (1992), le Plan de mise en œuvre du sommet mondial pour le développement durable (2002) et la résolution « l'Avenir que nous voulons » (2012). Ces trois textes évoquent les régions de montagne.

L'Agenda 21 est un programme d'action pour le XX^{ème} siècle adopté par la Conférence des nations unies sur l'environnement et le développement et destiné à mettre en œuvre les principes proclamés par la déclaration de Rio de Janeiro.

Le chapitre 13 est dédié à la gestion des écosystèmes des montagnes, car ils « se modifient rapidement. Ils sont exposés à une érosion accélérée du sol, à des glissements de terrain et à une perte rapide de l'habitat et de la diversité génétique ». De plus, les « montagnes sont très sensibles à tout déséquilibre écologique provoqué par l'activité humaine ou par la nature. Ce sont les zones les plus sensibles à tous les changements climatiques dans l'atmosphère ».

Ce chapitre marque le passage d'une approche sectorielle qui traitait isolément de thématiques montagnardes (eau, agriculture, tourisme, par exemple) à une approche intégrée de la mise en valeur durable des montagnes¹.

Dix ans plus tard, le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable a été adopté à Johannesburg dans le cadre de la conférence qui s'y est tenue du 26 août au 4 septembre 2002. Le paragraphe 42 est consacré aux « écosystèmes de montagne, particulièrement fragiles et vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques » qui requièrent donc une protection particulière. Les collectivités doivent ainsi :

« a) Élaborer et promouvoir des programmes, politiques et approches intégrant les composantes environnementales, économiques et sociales du développement durable des régions montagneuses et renforcer la coopération internationale pour son effet positif sur les programmes d'éradication de la pauvreté, en particulier dans les pays en développement ;

b) Mettre en œuvre, là où il convient de le faire, des programmes de lutte contre la déforestation, l'érosion, la dégradation des sols, la perte de biodiversité, la perturbation des débits des cours d'eau et le retrait des glaciers ; »

Ce plan marque lui aussi une nouvelle étape dans le développement durable des montagnes en ce qu'il insiste sur le pilier social de ce concept, qu'il élargit aux questions d'équité territoriale,

1. M. PRICE, « Les montagnes : des écosystèmes essentiels pour la planète », *Unasylva, Revue internationale des forêts et des industries forestières*, 1998, 195.

de solidarité, de coopération internationale, de gouvernance participative et d'interculturalité¹.

Mais surtout, sur le fondement du chapitre 13 de l'Agenda 21 et du paragraphe 42 du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, l'Assemblée générale de l'ONU a mis la montagne sur le devant de la scène avec la proclamation de l'année 2002 comme l'année internationale de la montagne², et qui symboliquement sera aussi l'année internationale de l'écotourisme³ et l'année internationale pour le patrimoine culturel⁴. De plus, l'Année internationale de la montagne a abouti à l'adoption de la résolution 57/245 par l'Assemblée générale qui a déclaré le 11 décembre « Journée internationale de la montagne », à compter de 2003⁵. La première de ces résolutions a ainsi renforcé considérablement le poids politique mondial des objectifs du chapitre 13 de l'Agenda 21⁶.

Enfin, la Résolution I « L'avenir que nous voulons » adoptée lors de la Conférence des nations unies sur le développement durable, Réunie à Rio de Janeiro (Brésil), du 20 au 22 juin 2012⁷ réaffirme l'importance et la richesse des montagnes ainsi que leur vulnérabilité.

Celle-ci est mise en exergue dès 2015, au regard d'une nouvelle thématique : les sols. En effet, dans le prolongement des objectifs du millénaire pour le développement de 2000, l'Assemblée générale des nations unies a adopté un nouveau programme de développement le 25 septembre 2015⁸ (Agenda 2030). Partant du constat que nous assistons aujourd'hui à une dégradation des terres sans précédent, et que le taux de disparition des terres arables est 30 à 35 fois supérieur que par le passé, la protection des sols y apparaît pour la première fois, comme un impératif ; l'objectif 15 est d'enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité. En montagne l'objectif d'ici à 2030, est d'assurer la préservation des écosystèmes montagneux, notamment de leur biodiversité, afin de mieux tirer parti de leurs bienfaits essentiels pour le développement durable.

Car, derrière ces objectifs écologiques, la priorité pour l'ONU est la lutte contre la pauvreté,

1. A. JÉGOU, « Les géographes français face au développement durable », *L'Information géographique*, sept. 2007, 71, p. 11.

2. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A/RES/53/24, *Année internationale de la montagne (2002)*, 10 nov. 1998

3. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A/RES/53/200, *Proclamation de 2002 Année internationale de l'écotourisme*, 15 déc. 1998.

4. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A/RES/56/8, *Année des Nations Unies pour le patrimoine culturel (2002)*, 21 nov. 2001.

5. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A/RES/57/245, *Année internationale de la montagne, 2002*, 20 déc. 2002.

6. M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, p. 101.

7. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A/RES/66/288, *L'avenir que nous voulons*, 27 juill. 2012.

8. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A/RES/70/1, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, 25 sept. 2015.

la faim, la promotion d'une agriculture durable, les changements climatiques et l'égalité des sexes compte tenu de la situation particulière des communautés montagnardes dans les pays en développement, du fait qu'« une personne sur trois dans ces régions risque la faim et la malnutrition¹ », ce qui explique que la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ait été confiée à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui s'occupe en outre du secrétariat du Partenariat de la montagne.

En 2015, année internationale des sols, la FAO a rendu un rapport particulièrement préoccupant sur les sols de montagne qui fait état de leur vulnérabilité particulière². Le chapitre relatif aux impacts des activités humaines comporte une section relative aux stations de sports d'hiver, locomotives de l'économie montagnarde en France, en Suisse et en Autriche. Ces trois États regroupent en effet, 85 % des domaines skiables de l'Europe sur une surface cumulée supérieure à 350 000 hectares³. La mesure 6 invite les États à « Envisager de manière explicite le rôle des pratiques de gestion des sols dans la planification des mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets et dans la conservation de la biodiversité ».

La thématique des sols apparaît dans le droit français de l'urbanisme en montagne sous l'angle des risques naturels ou de leur gestion économe, mais l'« acte II de la loi “Montagne” » adopté en 2016 n'a pas renforcé leur protection comme l'y invitaient les constats toujours plus alarmants à l'échelle internationale d'effondrement de la biodiversité et de diminution des puits de carbone. À sa décharge, les montagnes n'ont pas fait l'objet d'une identification particulière dans le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997 ou dans l'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015.

Ainsi bien que le droit français ait été particulièrement innovant pour le développement durable des montagnes en 1985, il s'est reposé ensuite sur ses lauriers et il n'a pas suivi le mouvement onusien en faveur d'une protection spécifique de leurs écosystèmes. Or, si cette richesse et cette vulnérabilité ne sont pas suffisamment affirmée, elles ne peuvent pas peser comme elles le devraient dans la balance entre développement et protection des projets d'aménagement. En revanche, la politique française de la montagne s'est emparée des aspects transfrontaliers des enjeux de montagne à l'échelle de ses massifs frontaliers.

1. SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, *Développement durable dans les régions montagneuses*, A/71/256, ONU, 29 juill. 2016, p. 2. La résolution adoptée par l'Assemblée générale le 22 décembre 2011 constate « qu'en dépit des progrès réalisés dans la promotion du développement durable des régions montagneuses, la pauvreté, l'insécurité alimentaire, l'exclusion sociale et la dégradation de l'environnement demeurent des problèmes majeurs » : ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution A/RES/66/205, *Développement durable dans les régions montagneuses*, 22 déc. 2011.

2. R. ROMEO et al., *Understanding Mountain Soils*, Rome : FAO, 2015, 158 p.

3. *Ibid.*, p. 81

3. Le développement d'une politique de coopération internationale à l'échelle des massifs

12. Le caractère transfrontalier des enjeux des différents massifs a été affirmé sur la plupart des continents par des accords de coopération internationale (a.) et par la politique de cohésion territoriale de l'Union européenne (b.).

a. La coopération internationale : le développement durable des montagnes comme trait d'union

13. Après le succès des Conventions alpine et Carpates et l'échec des tentatives de politiques de la montagne à l'échelle internationale du fait notamment de la difficulté de définir les massifs dans toutes leurs diversités à cette échelle¹, de nombreux réseaux d'échanges et de coordination se sont développés, sans prendre systématiquement la forme de traités.

Parmi eux on peut mentionner le Partenariat de la montagne constitué en 2002 qui regroupe en 2023 21 organisations internationales, 66 gouvernements, 12 autorités infranationales et plus de 400 organisations internationales de la société civile². Ses thématiques d'actions portent sur les écosystèmes de montagnes tout en soulignant l'importance de leur aspect socio-économique.

On peut également citer l'ICIMOD ou International Centre for Integrated Mountain Development créé en 1983. Il était à l'origine une organisation de recherche internationale spécifique à la montagne mais ses activités se sont ensuite élargies à la proposition de projets de coopération transfrontalière tout en se concentrant sur la région de l'Hindu Kush-Himalaya³.

Matthew Naylor note également une présence politique en faveur du développement durable de la montagne sur chaque continent (à l'exception de l'Australie)⁴.

Pour les massifs principaux⁵, on peut citer :

- L'initiative andine lancée en 2004 à Cuzco lors d'une réunion du Partenariat de la montagne. Elle regroupe les sept États qui partagent les Andes et a abouti le 7 septembre 2007 à l'adoption de la Déclaration de San Miguel de Tucuman qui porte sur le développement durable des montagnes.
- La Communauté andine des nations, qui réunit la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou et avait pour objectif initial de promouvoir le développement économique et

1. M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, p. 146.

2. <https://www.fao.org/mountain-partnership/members/en/> (visité le 01/06/2023)

3. Voir le sujet M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, 526 p., p. 116 et s.

4. *Ibid.*, p. 477.

5. Matthew Naylor mentionne les tentatives politiques en faveur du développement durable des montagnes africaines. Elles ont concerné l'ensemble de ce continent et non pas des massifs particuliers : *Ibid.*, p. 160 et s.

social de ses États signataires avant d'intégrer les aspects sociaux et environnementaux des Andes dans son champ d'action ;

- La résolution des États dinariques sur le « développement durable des Alpes dinariques », approuvée le 9 mars 2001 à Brdo en marge de la XI^{ème} Conférence alpine par les Ministres et hauts représentants de la Macédoine du Nord, du Kosovo, du Monténégro et de la Slovaquie ;
- Le « Projet de développement durable de la région montagneuse du Caucase » dans les années 2000, dont les négociations ont malheureusement pris fin suite à la guerre entre la Géorgie et la Fédération de Russie en 2008 ;
- Le partenariat de montagne d'Asie centrale en 2000, qui a réuni les États du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Russie et Turquie) pour prendre en compte les spécificités de ce massif. Il a abouti à l'adoption d'une résolution le 27 juin 2001 à Erevan relative à l'élaboration d'une convention sur la Protection des écosystèmes de montagne du Caucase, mais aucune « Convention Caucase » n'a vu le jour pour le moment ¹.

En France, tous les massifs transfrontaliers font l'objet d'accords de coopération internationale que ce soient les Alpes avec la Convention alpine ou les Pyrénées avec la Communauté de travail des Pyrénées, instaurée sous l'impulsion du Conseil de l'Europe par un protocole d'accord constitutif signé à Bordeaux le 15 avril 1983.

Ces coopérations sont encouragées, facilitées et renforcées par l'appartenance de la France à l'Union européenne dont la politique met l'accent sur la cohésion territoriale.

b. L'Union européenne : absence de politique « montagnarde » globale, mais une politique régionale centrée sur les massifs

14. Dès 1987, le Parlement des communautés européennes avait estimé qu'une stratégie à l'échelle communautaire était essentielle et devait se fonder sur une approche intégrée des problèmes de développement de la montagne et sur une protection rigoureuse de l'environnement, destinée à inciter ceux qui vivent dans les zones de montagne à y rester et à attirer dans ces zones de nouveaux résidents permanents ².

La montagne a également été identifiée comme un territoire à enjeux dans le Schéma de développement de l'espace communautaire ³ (SDEC), document qui constitue le cadre de l'action des administrations responsables de l'aménagement du territoire. Selon ce document,

1. Voir pour l'ensemble des textes mentionnés le site de la base de données Mountainlex <https://mountainlex.alpconv.org/international-level/regional>.

2. Résolution A2-82/87 du Parlement européen sur les régions de montagne, 13 oct. 1987, *JOCE* n° C 305, 16 nov. 1987, p. 34.

3. CONSEIL INFORMEL DES MINISTRES RESPONSABLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), Potsdam, 11 mai 1999.

les zones écologiques sensibles et les zones à biodiversité élevée, « telles que les zones de montagne » doivent être protégées, notamment par l'élaboration de stratégies intégrées et concertées de développement spatial, moyennant un équilibre entre protection et développement, fondé sur des études d'impact territorial et environnemental¹. Il identifie comme menaces pour les territoires de montagne le développement du tourisme de masse, la construction de barrages et de voies de communication, ainsi que le surpâturage, l'érosion et l'abandon d'exploitations².

Pourtant, l'Union européenne n'a pas de politique globale spécifique aux régions de montagne, bien que selon le Parlement européen, « les politiques, programmes et stratégies déjà en place ayant une incidence indirecte sur ces zones justifient un “programme pour les régions européennes de montagnes”, qui devrait constituer le socle d'une stratégie européenne visant à développer à long terme les régions de montagne et les zones qui dépendent de ces dernières³ ».

La montagne a fait cependant l'objet d'une attention particulière officialisée par le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007⁴ dans le cadre de la politique régionale qui vise à réduire les disparités économiques et sociales entre régions de l'Union qui nuisent à l'émergence d'un ensemble cohérent et dynamique (article 1581 devenu article 174 du Traité sur l'Union Européenne). Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux régions de montagne avec les programmes Interreg qui consistent en l'attribution de fonds à des programmes de coopération entre les États membres de l'Union européenne ou entre États membres et États voisins dans le but de diminuer l'influence des frontières nationales au profit d'une « croissance intelligente, durable et inclusive » et de la réalisation de la cohésion économique sociale et territoriale au niveau communautaire. La France est par exemple concernée par les programmes interreg Alcotra⁵ (France-Italie), Espace alpin⁶ (pays de l'arc alpin), Fluxpyr⁷ et POCTEFA⁸ (France, Espagne et Andorre). Une stratégie macro-régionale a également été définie à l'échelle du massif des Alpes avec la Stratégie de l'Union européenne pour la Région Alpine (SUERA) et un projet de stratégie macrorégionale pour les Carpates est en cours d'élaboration⁹.

1. *Ibid.*, § 143.

2. *Ibid.*, § 311.

3. Résolution (2015/2279(INI)) du Parlement européen sur la politique de cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne, 10 mai 2016.

4. Les propositions de coopération transnationale des programmes Interreg doivent en effet prendre en compte les recommandations du SDEC.

5. www.interreg-alcotra.eu/fr.

6. www.espacealpin.fr.

7. www.fluxpyr.eu.

8. www.poctefa.eu.

9. Voir COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS, Avis 2020/C 79/03, Stratégie macrorégionale pour les Carpates, 4 déc. 2019.

En outre, l'Union européenne est membre de la Convention alpine¹. Elle n'est pas membre de la Convention Carpatas, le secrétariat de cette Convention ayant semble-t-il du mal à faire inscrire la signature de ce traité à l'ordre du jour de la Commission Européenne².

L'« acte II de la loi « Montagne » » a permis d'intégrer cette dimension transfrontalière tant pour l'évaluation des enjeux (art. 1^{er}) que pour la mise en œuvre de la politique de la montagne par l'État et les collectivités territoriales qui doivent respecter « les objectifs définis dans les accords et les conventions, internationaux ou transfrontaliers », auxquels ils sont parties (art. 2).

La loi « Montagne » présente également un autre aspect transfrontalier : elle a essaimé dans plusieurs pays.

§ 2. Des droits nationaux de la montagne encore peu nombreux

15. Il est difficile de faire une comparaison des différents droits de la montagne en quelques lignes. Nous ne mentionnerons donc que les difficultés d'une telle approche liées à la diversité des organisations politiques des États (A.) avant de comparer brièvement les lois montagnes nationales disponibles en français ou en anglais dans la base de donnée FAOlex³ de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (B.).

A. De la difficulté de comparer les législations relatives à la montagne

16. Certains États ne disposent pas de loi « Montagne » pour différentes raisons. Ils peuvent n'avoir qu'une faible proportion de leur territoire situé en montagne⁴ (et dans ce cas une loi « Montagne » ne se justifie pas) ou au contraire en avoir une proportion très importante⁵ (et dans ce cas on peut supposer que le droit est systématiquement adapté à la réalité de ce territoire). Ils peuvent également ne pas disposer de loi spécifique pour la montagne ou avoir confié la rédaction de ces règles à d'autres entités administratives⁶ (États fédérés par

1. Elle n'est en revanche pas signataire du Protocole sur les forêts de montagne et n'a pas ratifié le Protocole sur la protection de la nature et entretien des paysages, ni celui sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

2. S. GABERELL, *Construire les Carpates : l'institutionnalisation d'une Éco-Région*, Peter Lang AG, 14 déc. 2015, 188 et s. Voir également COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS, Avis 2020/C 79/03, Stratégie macrorégionale pour les Carpates, 4 déc. 2019, point 34.

3. <https://www.fao.org/faolex/fr/>.

4. Danemark, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et les Pays-Bas, par exemple.

5. Autriche, Grèce, Slovénie, Monténégro, Andorre, Lichtenstein, Suisse, par exemple.

6. Pour les États membres de la Convention alpine du 7 novembre 1991, on peut trouver des éléments d'information dans les rapports nationaux soumis au Comité de vérification.

exemple¹ ou pouvoir exécutif selon la répartition des compétences) ou avoir un droit sectoriel voire multisectoriel épars et parfois inclus dans des lois portant sur l'ensemble du territoire national². Dans ce cas, ces dispositions sont plus difficiles à identifier mais permettent de repérer les enjeux particuliers des massifs. Pour les lois sectorielles, on peut mentionner par exemple des lois sur les captages d'alimentation en eau potable³, sur des parcs nationaux⁴, sur l'agriculture ou la sylviculture⁵.

Certains États se trouvent enfin dans une situation intermédiaire avec un droit national de la montagne complété au niveau des régions. C'est le cas par exemple de l'Italie dont la Constitution du 27 décembre 1947 dispose que la loi prévoit des mesures en faveur des zones de montagne⁶ (art. 44). Deux lois ont été adoptées : la loi n° 1102/71 du 3 décembre 1971 sur les nouvelles règles pour le développement de la montagne (Nuove norme per lo sviluppo della montagna) et la loi n° 97/94 du 31 janvier 1994 sur les nouvelles dispositions pour les zones de montagne (Nuove disposizioni per le zone montane). Elles sont complétées par des lois régionales⁷. En Suisse, la loi fédérale sur la politique régionale a abrogé la loi fédérale

1. Voir par exemple Fédération de Russie, L. Daghestan n° 72, 16 déc. 2010, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC180270/> (visité le 01/09/2023); Fédération de Russie, L. Ingouchie n° 1-RZ, 3 fév. 2016, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC156882/> (visité le 01/09/2023); Fédération de Russie, L. d'Ossétie-Alanie du Nord n° 9-RZ, 12 fév. 2019, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC184644/> (visité le 01/09/2023).

2. C'est le cas par exemple de la loi géorgienne n° 490-IIS du 12 mai 1994 relative à la protection des sols, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC042240/> (visité le 01/09/2023) qui comporte des mesures pour assurer la préservation de la flore endémique des hautes montagnes et celle des couches fertiles de leurs sols en protégeant les prairies sub-alpines et alpines.

3. Afrique du Sud, L. n° 63, 23 sept. 1970 sur les secteurs de captage d'eau, URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/saf18621.pdf> (visité le 01/01/2023).

4. Par exemple Loi cubaine n° 27, 8 jan. 1980, portant création du Parc national de Sierra Maestra, URL : <https://faolex.fao.org/docs/html/cub28585.htm> (visité le 01/01/2023).

5. République de Corée, L. n° 6841, 30 déc. 2002, relative à la gestion des districts de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC052059/> (visité le 01/01/2023).

6. La Constitution grecque du 9 juin 1975 dispose également depuis 2008 que « le législateur ordinaire et l'administration quand ils agissent sur le plan réglementaire, sont tenus de prendre en compte les conditions spécifiques des régions insulaires et montagneuses, en veillant à leur développement », art. 101.

7. L. Régionale de Molise n° 15, 16 avr. 2003 relative aux interventions pour la protection, le développement et la valorisation des territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC039759/> (visité le 01/01/2023); L. Régionale de Frioul-Vénétie Julienne n° 13, 24 avr. 2001 portant nouvelles dispositions pour les territoires de montagne en application de la loi n° 97 du 31 janvier 1994, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC034291/> (visité le 01/01/2023); L. Régionale du Piémont n° 3, 14 mars 2014 posant le cadre législatif applicable aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC133676/> (visité le 01/01/2023); L. Régionale de Lombardie n° 10, 29 juin 1998 relative à l'attractivité, au développement et à la protection des territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC032752/> (visité le 01/01/2023); L. Régionale de Ligurie n° 33, 13 août 1997 prise en application de la loi n° 97 du 31 janvier 1994 sur les territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC039756/> (visité le 01/01/2023); L. Régionale de Marches, n° 35, 20 juin 1997 relative au développement économique, à la promotion

du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne. Elle comporte néanmoins des dispositions propres aux « Régions de montagne et milieu rural en général ».

Mais peu d'États disposent d'une loi globale sur les territoires de montagne. Un rapport de la FAO intitulé « Les montagnes et le droit – tendances émergentes » indiquait en 2002 que le droit de la montagne était assez embryonnaire¹. Il mentionnait alors les lois nationales « exhaustives ou partielles » de Cuba, de la France, de la Géorgie, de la Grèce, de l'Italie, de la Suisse et de l'Ukraine, ainsi qu'un projet de loi relatif au développement des régions de montagne en république de Bulgarie. Ce dernier texte, marqué comme adopté au 1^{er} janvier 1993 qui figure dans la base FAOlex, n'avait pas été approuvé en 2002, d'après le rapport de la FAO.

Au niveau sub-national, ce rapport mentionnait les lois d'Ossétie-Alanie du Nord (Fédération de Russie) et les lois régionales italiennes².

Nous n'avons pas retrouvé toutes ces lois dans la base de données de la FAO, en particulier la loi cubaine et la loi grecque³ et plusieurs textes ont été adoptés⁴, révisés⁵, complétés⁶ ou abrogés⁷ depuis la publication du rapport.

Parmi elles, les lois de Croatie, du Tadjikistan et d'Italie n'ont pas été traduites mais la base de données FAOlex en donne un résumé. De plus, on trouve une analyse de la législation italienne

et à la valorisation des territoires de montagne et modifiant la loi régionale n° 12 du 16 janvier 1995, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC032458> (visité le 01/01/2023).

1. A. VILLENEUVE, A. CASTELEIN et M. A. MEKOUAR, *Les montagnes et le droit - Tendances émergentes*, 75, Rome : FAO, 2002, p. 12.

2. L'ensemble des textes étudiés dans ce rapport est résumé dans un tableau : *Ibid.*, p. 34.

3. La loi grecque n° 1892-90 encourageant l'économie et le développement des régions de montagne mentionnée dans le rapport de la FAO a sans doute été absorbée par la loi n° 4887, 4 fév. 2022 de développement, qui accorde des aides plus importantes aux territoires de montagne URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC212993/> (visité le 01/09/2023).

4. Algérie, L. n° 4, 5 Jomada El Oula 1425 (23 juin 2004), relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable, URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/alg45959.pdf> (visité le 01/09/2023); Croatie, L. 14 déc 2018 relative aux territoires vallonnés et montagneux, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC189906/> (visité le 01/09/2023); Kirghizistan, L. n° 151, 1^{er} nov. 2002 relative aux territoires de montagne, URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/kyr41423.pdf> (visité le 01/09/2023); Roumanie, L. 19 juill. 2018 relative à la montagne, URL : <https://www.fao.org/family-farming/detail/fr/c/1159561/> (visité le 01/09/2023); Tadjikistan, L. n° 1003, 22 juill. 2013, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC170863/> (visité le 01/09/2023).

5. Fédération de Russie, L. d'Ossétie-Alanie du Nord n° 9-RZ, 12 fév. 2019, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC184644/> (visité le 01/09/2023); Géorgie, L. n° 4036-RS, 16 juill. 2015 relative au développement des régions de haute-montagne, URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/geo167666ENG.pdf> (visité le 01/09/2023).

6. Ukraine, L. n° 1917-III (1917-14), 13 juill. 2000 relative au statut des villages de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC037855/> (visité le 01/09/2023).

7. La loi fédérale Suisse du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne a été abrogée par la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale, qui assimile régions de montagne et milieu rural : URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/swi134287.pdf>.

dans le rapport de la FAO précité¹.

Au niveau sub-national, la loi « Montagne » d'Ossétie-Alanie du Nord a été révisée en 2019² et les Républiques d'Ingouchie³ et du Daghestan⁴ de la Fédération de Russie ont adopté une loi « Montagne ». Elles n'ont pas fait l'objet d'une traduction, mais là encore la base de données FAOlex en donne une brève description.

Ces difficultés montrent que toute comparaison est délicate d'autant plus qu'elle nécessite une connaissance des différents contextes politiques et géographiques. Nous proposons toutefois dans les paragraphes suivants de mettre en exergue les analogies ou la singularité des lois « Montagne » mentionnées.

B. *L'adoption de lois « Montagne » pour améliorer la cohésion des territoires*

17. Les lois « Montagne » des différents États partagent de nombreux traits communs (1.). Certaines se distinguent toutefois par des dispositifs originaux (2.).

1. Les traits communs des lois « Montagne » étrangères

18. Les lois « Montagne » des différents États partagent les mêmes objectifs de développement socio-économique (a.), des critères de délimitation de la montagne (b.), des institutions dédiées (c.) et visent à adopter une politique intégrée (d.).

1. A. VILLENEUVE, A. CASTELEIN et M. A. MEKOUAR, *Les montagnes et le droit - Tendances émergentes*, 75, Rome : FAO, 2002, 97 p., p. 75 et s.

2. Fédération de Russie, L. d'Ossétie-Alanie du Nord n° 9-RZ, 12 fév. 2019, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC184644/> (visité le 01/09/2023).

3. Fédération de Russie, L. Ingouchie n° 1-RZ, 3 fév. 2016, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC156882/> (visité le 01/09/2023).

4. Fédération de Russie, L. Daghestan n° 72, 16 déc. 2010, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC180270/> (visité le 01/09/2023).

a. Un objectif partagé de développement socio-économique

19. L'ensemble des lois montagne étudiées se donne pour objectif de favoriser le développement socio-économique des régions de montagne en mettant en valeur leur potentiel économique pour diminuer l'exode des populations montagnardes. Le terme de développement durable y est récurrent¹ et plusieurs lois s'inscrivent dans une logique d'autodéveloppement².

Comme le constatait le rapport de la FAO, l'autre trait commun des instruments juridiques locaux est de faire peu de place à l'environnement³. On note toutefois sur ce point une amélioration puisque les lois nationales algérienne⁴, croate⁵, roumaine⁶, kirghize⁷ et tadjik⁸, ainsi que les lois des États fédérés du Daghestan⁹, d'Ingouchie¹⁰ et d'Ossétie-Alanie du Nord¹¹ ont aussi pour objet la protection de l'environnement.

Autre trait commun des lois « Montagne », leur critères de définition des zones de montagne qui s'appuient notamment sur l'altitude.

b. La délimitation des zones de montagne à partir de critères hypsométriques

20. Toutes les lois, dont on trouve la traduction, délimitent les zones de montagne, à l'exception de l'Italie depuis 1990¹².

Les critères sont avant tout hypsométriques, mais d'autres éléments sont pris en compte comme la pente, les infrastructures, le climat, l'environnement, le « handicap » agricole, la

1. Algérie, L. n° 4, 5 Joumada El Oula 1425 (23 juin 2004), relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable, URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/alg45959.pdf> (visité le 01/09/2023); Kirghizistan, L. n° 151, 1^{er} nov. 2002 relative aux territoires de montagne, URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/kyr41423.pdf> (visité le 01/09/2023), Fédération de Russie, L. Daghestan n° 72, 16 déc. 2010, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC180270/> (visité le 01/09/2023); Fédération de Russie, L. Ingouchie n° 1-RZ, 3 fév. 2016, relative aux territoires de montagne, URL : <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC156882/> (visité le 01/09/2023).

2. Kirghizistan, L. n° 151, 1^{er} nov. 2002 relative aux territoires de montagne, URL : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/kyr41423.pdf> (visité le 01/09/2023); Roumanie, L. 19 juill. 2018 relative à la montagne, URL : <https://www.fao.org/family-farming/detail/fr/c/1159561/> (visité le 01/09/2023).

3. A. VILLENEUVE, A. CASTELEIN et M. A. MEKOUAR, *Les montagnes et le droit - Tendances émergentes*, 75, Rome : FAO, 2002, p. 25.

4. Algérie, L. n° 4, 5 Joumada El Oula 1425 (23 juin 2004), relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable, précitée.

5. Croatie, L. 14 déc 2018 relative aux territoires vallonnés et montagneux, précitée.

6. Roumanie, L. 19 juill. 2018 relative à la montagne, précitée.

7. Kirghizistan, L. n° 151, 1^{er} nov. 2002 relative aux territoires de montagne, précitée.

8. Tadjikistan, L. n° 1003, 22 juill. 2013, relative aux territoires de montagne, précitée.

9. L. Daghestan n° 72, 16 déc. 2010, relative aux territoires de montagne, précitée.

10. L. Ingouchie n° 1-RZ, 3 fév. 2016, relative aux territoires de montagne, précitée.

11. Pour ce dernier État, nous n'avons pu regarder que la L. d'Ossétie-Alanie du Nord n° 30-Z, 30 déc. 1998, relative aux territoires de montagne, celle de 2019 n'étant pas traduite.

12. A. VILLENEUVE, A. CASTELEIN et M. A. MEKOUAR, *Les montagnes et le droit - Tendances émergentes*, 75, Rome : FAO, 2002, p. 76.

« désertification », pour reprendre des termes que nous verrons à propos de la loi française. Certaines lois prévoient également la possibilité d'élargir leur champ d'application à des territoires qui partagent des situations comparables à celle des territoires de montagne¹.

Certains États distinguent les zones de piémont, de moyenne montagne et de haute montagne², voire les zones contiguës³. On trouve également la double délimitation massif-zone de montagne « à la française » (voir *infra* n° 44, p. 60) dans les lois algérienne et roumaine.

Cette influence du droit français se retrouve dans la création d'institutions propres à la montagne.

c. Des institutions propres à la montagne

21. La Géorgie⁴, l'Algérie⁵ et la Roumanie⁶ se sont dotées d'un Conseil national de la montagne. Ce dernier pays a également neuf Comités de massif⁷ avec un rôle similaire à celui du Conseil national de la montagne français : organe de consultation et de relais entre les massifs et le gouvernement.

En Italie, les communautés de montagne sont une entité intermédiaire entre les communes, les provinces et les régions⁸ pour la mise en œuvre et la définition de la politique de la montagne.

Le corollaire des objectifs socio-économiques des lois « Montagne » étudiées est la définition d'une politique intégrée de la montagne.

d. La définition d'une politique intégrée de la montagne

22. Le développement socio-économique des régions de montagne étant recherché en priorité les lois « Montagne » s'accompagnent d'un fonds de développement⁹ en vue notamment de

1. Kirghizistan, L. n° 151, 1^{er} nov. 2002 relative aux territoires de montagne, art. 1^{er}. Géorgie, L. n° 4036-RS, 16 juill. 2015 relative au développement des régions de haute-montagne, art. 2.

2. *Ibid.*

3. Algérie, L. n° 4, 5 Jomada El Oula 1425 (23 juin 2004), relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable, art. 3.

4. Géorgie, L. n° 4036-RS, 16 juill. 2015 relative au développement des régions de haute-montagne, art. 2.

5. Algérie, L. n° 4, 5 Jomada El Oula 1425 (23 juin 2004), relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable, art. 12.

6. Roumanie, L. 19 juill. 2018 relative à la montagne, art. 4.

7. *Ibid.*

8. A. VILLENEUVE, A. CASTELEIN et M. A. MEKOUAR, *Les montagnes et le droit - Tendances émergentes*, 75, Rome : FAO, 2002, p. 78.

9. Algérie, L. n° 4, 5 Jomada El Oula 1425 (23 juin 2004), relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable, art. 13 ; Italie, L. n° 97, 31 jan. 1994, portant nouvelles dispositions pour les zones de montagne, art. 1 et 2 ; Géorgie, L. n° 4036-RS, 16 juill. 2015 relative au développement des régions de haute-montagne, art. 8 ; Roumanie, L. 19 juill. 2018 relative à la montagne, art. 16 ; Ukraine, L. n° 1917-III (1917-14), 13 juill. 2000 relative au statut des villages de montagne, art. 3.

développer les activités agricoles, sylvicoles, industrielles et touristiques, les infrastructures, les services publics et les équipements, d'améliorer le niveau de vie des montagnards, mais aussi de promouvoir leur culture.

En Géorgie et en Ukraine, ce fonds sert notamment à la bonification de revenus, pensions, bourses pour certains montagnards, dont le statut est donc défini par la loi. Des avantages fiscaux sont également attribués.

Malgré la volonté d'avoir une politique transversale de la montagne, deux textes seulement font une place particulière à la planification territoriale : la loi algérienne et la loi roumaine. Selon cette dernière les plans locaux d'urbanisme ont pour fonction d'identifier des secteurs d'activité, de prévoir la desserte et les réseaux, de préserver le patrimoine culturel rural et de mettre en valeur le potentiel touristique¹.

En Algérie, les schémas régionaux d'aménagement du territoire² et les plans d'aménagement du territoire de wilaya³ doivent prendre en compte la situation particulière des zones de montagne mais la loi prévoit également l'adoption de règlements d'aménagement du territoire à l'échelle de chaque massif montagneux « afin de permettre l'édiction de prescriptions adaptées aux réalités de chaque zone de montagne⁴ ».

Ces règlements d'aménagement du territoire du massif montagneux font notamment « ressortir [...] :

- les vocations de chaque zone de montagne et les équipements pour concrétiser et valoriser la zone concernée conformément à sa vocation, ainsi que les occupations des espaces et les usages autorisés, ou la proposition de son classement en site ou en aire protégée, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.
- l'ensemble des prescriptions relatives à l'implantation des routes, des constructions, des installations socio-économiques, industrielles, et de traitement des déchets, des zones d'activité économique, ainsi que les conditions d'extension des villes et villages ».

Dans ce paysage législatif, la politique environnementale est peu présente. Pourtant, nous l'avons vu, plusieurs lois comportent des dispositions particulières aux montagnes dans ce

1. Roumanie, L. 19 juill. 2018 relative à la montagne, art. 5(9)

2. Algérie, L. n° 4, 5 Jomada El Oula 1425 (23 juin 2004), relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable, art. 9.

3. *Ibid.*, art. 10.

4. *Ibid.*, art. 15 et s.

domaine et mériteraient une étude plus poussée pour mesurer leur pertinence et les introduire éventuellement en droit français. Nous ne ferons ici que les mentionner.

2. L'originalité de dispositions de certaines lois « Montagne »

23. Deux dispositions ont attiré notre attention. Elles proviennent du droit italien et roumain (a.). Par ailleurs, le droit du Kirghizistan se démarque par son approche centrée sur la gestion et l'utilisation des ressources naturelles (b.).

a. Les dispositifs originaux des lois italienne et roumaine

24. La loi « Montagne » italienne prévoit peu de dispositions relatives à la protection de l'environnement. L'article 9 de la loi n° 1102 du 3 décembre 1971, portant de nouvelles normes pour le développement de la montagne prévoit cependant la possibilité pour les régions, les communautés de communes et les communes d'acquérir et de louer à long terme des terrains montagneux non cultivés ou déboisés afin de les convertir en bois, pâturages ou réserves naturelles. Leurs prérogatives peuvent même aller jusqu'à l'expropriation pour les besoins de la conservation des sols et la protection du milieu naturel¹, ce qui n'est pas sans rappeler les fonctions du Conservatoire du littoral français.

L'article 13 de la loi roumaine du 19 juillet 2018 relative à la montagne est consacré à la protection et « au développement de l'environnement montagnard » ainsi qu'à la préservation de la biodiversité. L'État roumain soutient la transformation de terres peu productives en prairie pour favoriser le maintien de la biodiversité et impose aux personnes physiques et morales impliquées dans l'agriculture ou la sylviculture de :

- préserver et de favoriser le développement de la microflore et de la microfaune pour veiller à l'équilibre biologique du sol ;
- préserver et améliorer la teneur en humus du sol en fonction de sa structure, notamment par l'introduction de substances organiques adaptées ou par la réduction de l'intensité du travail du sol.

Elle protège ainsi le sol dans ses trois dimensions.

Le degré de protection de l'environnement de la loi du Kirghizistan est plus difficile à appréhender.

1. A. VILLENEUVE, A. CASTELEIN et M. A. MEKOUAR, *Les montagnes et le droit - Tendances émergentes*, 75, Rome : FAO, 2002, p. 81.

b. La loi du Kirghizistan : une approche de la montagne par l'utilisation de ses ressources

25. La loi du Kirghizistan corèle protection de l'environnement et utilisation des ressources naturelles. Ainsi, la biodiversité, les paysages, le sous-sol, l'eau, les forêts ne sont pas protégés pour eux-mêmes et sacralisés mais la loi sous-entend que ces éléments font partie du patrimoine commun. L'utilisation des ressources naturelles est donc payante (en particulier quand elle a des fins commerciales, comme la construction de complexes touristiques) ou gratuite (cueillette à des fins non commerciales, consommation d'eau potable et d'eau pour l'irrigation en l'absence de réseaux)¹.

Les politiques en faveur de la montagne que nous venons de décrire, ont été influencées par la politique française dont la loi « Montagne » engage l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, à promouvoir auprès de l'Union européenne et des instances internationales concernées la reconnaissance du développement équitable et durable de la montagne comme un enjeu majeur (art. 2). Hormis la loi Italienne, la loi française constitue une des premières lois sur la montagne dans le monde et a fortement inspiré les lois algérienne et roumaine. Elle est aussi la plus complète à l'échelon national et se démarque par sa procédure particulière des Unités touristiques nouvelles que nous étudierons dans cette thèse. À l'instar de la politique internationale de la montagne, elle est née de politiques sectorielles.

§ 3. Le droit français de la loi montagne : des politiques sectorielles à un droit global précurseur

26. Le droit français a emprunté le même chemin que le droit international et européen : les politiques de la montagne y ont d'abord été sectorielles avant d'achopper sur les conflits entre tourisme d'une part et agriculture et environnement d'autre part. Ces conflits ont donné naissance à la Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 puis à la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dotant la France d'une loi globale propre à la montagne, avant que la Convention alpine ne soit signée et que les tentatives du Conseil de l'Europe en faveur d'une Charte européenne des régions de montagne dans ce domaine n'échouent² (voir *supra* n° 3, p. 4).

1. Kirghizistan, L. n° 151, 1^{er} nov. 2002 relative aux territoires de montagne. L'ancienne loi d'Ossétie-Alanie du Nord n° 30-Z, 30 déc. 1998, relative aux territoires de montagne, procédait de la même logique.

2. Après l'adoption de la Résolution (76) 34 (1976) du Comité des Ministres « relative à la Charte écologique des régions de montagne en Europe », trois projets de Charte européenne des régions de montagne se sont succédés : on les trouve à l'annexe de la Recommandation 14 (1995) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

A. *Des politiques sectorielles pour préserver les sols*

27. La protection des sols est en France à l'origine des premières politiques sectorielles relatives à la montagne au XIX^{ème} siècle. Car en 1840 et 1856, la France a connu d'importantes inondations que l'ingénieur Surell a associé à l'érosion des sols, elle-même liée à la déforestation¹.

Aussi, une première loi en 1859 a posé le principe selon lequel l'État pouvait s'opposer au défrichement pour des motifs de « maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes » et de « défense du sol contre les érosions et l'envahissement des fleuves, rivières et torrents »². Sous-jacente on trouvait également la préoccupation de l'exode rural et l'espoir que replanter des arbres aurait pour conséquences que « la vigoureuse population qu'enfante l'air des montagnes, au lieu d'émigrer en détail comme aujourd'hui, pulluler[ait] dans les vallées, et ses bras, mis au service de l'agriculture et de l'industrie, aur[ai]ent bientôt tiré parti de toutes les ressources de la contrée...³ ».

L'année suivante, une loi du 28 juillet 1860 prit des mesures de reboisement et en 1864 une nouvelle loi organisa le réengazonnement. Enfin, la loi du 4 avril 1882 créa le service de restauration des terrains en montagne. Sur ces fondements, l'État a acquis 380 000 hectares de terrains dans 25 départements de montagne au XIX^{ème} siècle⁴.

En 1922 une loi a créé le statut juridique de la forêt de protection, conçu à l'origine pour la montagne puis élargi à l'ensemble du territoire national. Codifié aujourd'hui à l'article L. 141-1 du code forestier, ce statut permet de protéger « les bois et forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables » par un régime forestier spécial qui garantit la pérennité de l'état boisé en interdisant tout changement

de l'Europe (CPLRE) « sur la Charte européenne des régions de montagne », dans la Recommandation 1274 (1995) de l'Assemblée parlementaire, « Charte européenne de l'espace rural » et à l'annexe de la Recommandation 75 (2000) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) « sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne »).

1. A. SURELL, *Étude sur les torrents des Hautes-Alpes*, Paris, 1841. Des politiques similaires ont été menées en Italie et en Suisse à la même époque : C. JOANAZ DE MELO, « Breaking the Whiteness In the Alpine Landscape : An Heritage of the Nation State Building Process (19th century) » in *Environmental Protection and Mountains. Is Environmental Law Adapted to the Challenges Faced by Mountain Areas ?*, sous la dir. de P. QUILLACQ et M. ONIDA, Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2011, p. 10-21.

2. L. 18 juin 1859 relative au défrichement. Aujourd'hui l'article L. 341-5 du code forestier permet de refuser une autorisation de défrichement lorsque la conservation des bois est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes.

3. A. SURELL, *Étude sur les torrents des Hautes-Alpes*, Paris, 1841, cité par P. FOURCHY, « Les lois du 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 sur le reboisement et le gazonnement des montagnes », *RGA* 1963, 51, 1, p. 19-41.

4. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Commissariat général du plan, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 108.

d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation¹ ou la protection des boisements et en réglementant sur ces forêts l'aménagement et les règles d'exploitation, l'exercice du pâturage et des droits d'usage, les fouilles et extractions de matériaux ainsi que la recherche et l'exploitation de la ressource en eau². De plus, le code forestier reconnaît d'intérêt général la protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne³.

Les premières mesures sectorielles relatives à la montagne ont donc eu pour objet la préservation des sols (en l'occurrence forestiers) au nom de la défense de l'intérêt général contre les intérêts locaux.

Il en sera de même de la politique agricole, même si son objectif premier était de lutter contre la désertification. Car au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Europe s'est reconstruite avec la volonté de faire de l'autosuffisance alimentaire une priorité. L'agriculture doit donc être modernisée, c'est à dire industrialisée⁴. Or, l'agriculture de montagne, désavantagée par la pente, le climat et des terrains limités par la topographie, ne pouvait rivaliser avec les grandes terres plates des plaines. C'est pourquoi, les organisations professionnelles demandèrent la compensation des handicaps de montagne pour pouvoir s'inscrire dans le modèle de développement proposé.

Cette compensation a d'abord concerné la minimum d'assurance vieillesse par un amendement apporté à la loi de finances du 26 décembre 1959⁵, qui prévoyait que « les exploitants agricoles montagnards [pouvaient] bénéficier du régime agricole de retraite, même si le revenu cadastral est inférieur à 16 F ».

La délimitation de la montagne devenait donc indispensable et fut réalisée par le décret du 23 juin 1961⁶ puis par des arrêtés adoptés en 1961 et 1962⁷, qui marquent le point de départ en France de la politique de la montagne, sans parvenir pour autant à enrayer le déclin de l'agriculture. Or celui-ci entraînait une diminution des populations des régions de montagne, car l'abandon de la culture des terres agricoles, avec pour conséquence un accroissement d'espaces non entretenus, générait une augmentation des risques naturels et une altération des paysages de montagne, elle-même susceptible de rendre le territoire moins attractif⁸. L'objectif des zones

1. Art. L. 141-2, C. for.

2. Art. L. 141-4, C. for.

3. Art. L. 112-1, C. for.

4. F. GERBAUX, « La montagne comme lieu de complexité », *RGA* 1989, 77, 1, p. 313.

5. L. n° 59-1454, 26 déc. 1959 portant loi de finances pour 1960.

6. D. n° 61-650, 23 juin 1961, relatif à l'application du régime de l'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards.

7. A. du 26 juin 1961 et A. du 3 août 1962 portant délimitation des zones de montagne pour l'application du décret n° 61-650 du 23 juin 1961.

8. Tel est le diagnostic que présente la recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

de montagne devint alors de favoriser l'entretien d'un espace pastoral « en raison de la vocation générale du terroir, de nature à contribuer à la protection du milieu naturel et des sols ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale¹ » avec la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 qui reconnut la spécificité du problème foncier en montagne et donna un cadre légal à des pratiques collectives d'utilisation des pâturages (associations foncières pastorales - AFP-², groupements pastoraux - GP-³, conventions pluriannuel de pâturage...). Les agriculteurs de montagne se virent ensuite attribuer une « prime à la vache tondeuse » pour les services rendus dans la protection des sols (les herbes longues d'un pâturage abandonné diminuent en effet la stabilité du manteau neigeux) et l'entretien des paysages⁴. Cette indemnité a été reprise par la directive 75/268/CEE, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées qui reconnaît le handicap de l'agriculture de montagne dans les conditions modernes de la production et des échanges et le compense par une aide financière.

Le premier rapport sur la montagne de 1974 rappelle également que « la dégradation des terres et des eaux procède généralement de celle des exploitations agricoles. Aussi le maintien d'une activité minimale de culture ou d'élevage doit-il être regardé, sous un premier angle, comme une contribution à la défense du milieu et notamment, à l'entretien du sol et de la végétation⁵ ». Dans le même objectif, l'article 2-VI de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 prévoit dans les « volets » mis en place, une « politique d'aménagement rural et d'action régionale ayant pour objet [...] d'encourager la participation des agriculteurs à l'entretien du patrimoine, au maintien des équilibres naturels et à la préservation des espèces végétales et des races animales domestiques ».

La troisième politique sectorielle qui comportait des enjeux fonciers importants était l'aménagement touristique. Comme la politique agricole, l'aménagement touristique procède de la volonté de lutter contre la désertification, mais alors que l'agriculture est « dépendante de

n° 517, 1^{er} fév. 1968, relative à l'agriculture dans les régions de montagne.

1. L. n° 72-12, 3 jan. 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde, art. 1^{er}.

2. Les associations foncières pastorales sont des associations syndicales de propriétaires qui peuvent être éventuellement créées d'office et dont l'objet principal est de rassembler, d'aménager et de favoriser l'entretien des terres et, le cas échéant de les exploiter lorsque l'usage ne peut être confié à un tiers et notamment à un groupement pastoral.

3. Les groupements pastoraux réunissent des exploitants, dont les troupeaux rassemblés sont mis en pâturage dans des conditions facilitant leur gardiennage.

4. Tel est le nom donné couramment à l'indemnité instaurée par le décret n° 72-16 du 4 janvier 1972 portant création d'une indemnité spéciale au profit d'agriculteurs contribuant à l'entretien et à la conservation des sols dans les périmètres critiques des zones de montagne. Ce décret a été abrogé par le décret n° 74-134 du 20 février 1974 portant création d'une indemnité spéciale montagne (I.S.M.) au profit d'agriculteurs à titre principal installés en zone de montagne.

5. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 29.

la politique nationale, de la politique européenne et [qui] paraît difficile à transformer¹ », le tourisme est en pleine croissance. « Voilà ce qui situe l'ambiance conquérante dans laquelle va s'élaborer très lentement la politique française de la montagne² ».

B. *L'impossible conciliation de l'industrie du tourisme avec les autres politiques sectorielles et la nécessité d'une politique globale*

28. On fait généralement remonter le tourisme dans les massifs montagneux français à la fin du XVIII^{ème} siècle période au cours de laquelle la perception de la montagne est passée de monts « maudits » à un espace « sublime ».

Progressivement, il a pris son essor grâce au développement d'activités estivales puis hivernales (1.) encouragées voire impulsées par l'État et les collectivités locales avant d'être porté par l'État (2.). Le passage de tourisme d'élite à un tourisme de masse sous forme industrielle s'est alors fait aux dépens des autres politiques sectorielles et a donc nécessité la définition d'une politique globale qui a donné naissance à la loi « Montagne » (3.).

1. Le développement du tourisme en montagne : d'un tourisme estival dominant vers la monoactivité « ski »

29. Les premiers touristes sont des aristocrates fortunés, notamment des jeunes anglais qui réalisent leur Grand Tour. Leurs voyages ont un objet médical, lié au thermalisme ou au climatisme, ou un objet scientifique, fondé sur l'observation de la faune et de la flore et qui évolue vers un tourisme « sportif » axé sur l'alpinisme³. Le tourisme est donc essentiellement estival même si la saison touristique d'hiver se développe à Davos et Saint-Moritz, en Suisse, vers 1865 avant d'arriver en France souvent en complément des activités estivales des stations thermales. Les sports d'hiver restent cependant marginaux jusqu'à la période de l'entre-deux guerres.

Le tourisme se transforme alors fortement dans sa fréquentation, d'une part et dans sa pratique hivernale d'autre part.

En effet, la première guerre mondiale et la crise de 1929 accélèrent la chute de la vieille société⁴

1. J.-P. GUÉRIN, *L'aménagement de la montagne en France : politiques, discours et productions d'espaces dans les Alpes du Nord*, Paris : Editions Ophrys, 1984, p. 46.

2. *Ibid.*

3. B. LARIQUE, « Les sports d'hiver en France : un développement conflictuel ? », *Flux* 2006, 63-64, p. 7-19.

4. R. DE BELLEFON et S. HAGIMONT, « De la montagne paysanne à la montagne sportive et professionnelle. Des Pyrénées aux Alpes, fin XIX^e siècle - années 1960 » in *L'ENSA à la conquête des sommets*, sous la dir. de M. ATTALI, PUG, 2015, p. 281-304 ; S. HAGIMONT, « Les montagnes touristiques. Altérations et permanences d'un imaginaire de la ruralité (Pyrénées, fin XVIII^e-XXI^e siècles) », *Ruralité, nature et environnement* 2017,

et ouvre les activités sportives et de loisirs à d'autres classes sociales. En outre la montagne soigne, puisque les sanatoriums y accueillent les malades touchés par la tuberculose. Les récits de voyage, les guides touristiques et les premières agences de voyage¹ offrent de nouvelles perspectives de loisirs et s'accompagnent de l'amélioration des routes et des chemins de fer. La classe bourgeoise accède ainsi aux voyages touristiques tout comme les classes populaires après l'institution des congés payés en 1936².

C'est également pendant l'entre-deux-guerres que les montagnards s'initient au ski, pratique venue de Scandinavie et importée par les militaires, grâce à des actions de familiarisation par le Touring club de France (TCF)³. Certains se professionnalisent comme guides ou moniteurs de ski.

Dans les Alpes, on fait généralement remonter l'histoire des stations de sports d'hiver aux années 1920, période à laquelle la Baronne de Rothschild, fit construire son « Palace des Neiges », au Mont d'Arbois. Elle ne s'est pourtant pas uniquement inspirée de stations suisses. Elle aurait en effet chargé son moniteur de ski, le Norvégien Trygve Smith, de trouver un site idéal pour établir une station de ski dans les Pyrénées où la station de sports d'hiver de Superbagnères avait ouvert en décembre 1912⁴.

La mise au point des téléskis en 1934, qui supprime les efforts pour remonter la pente⁵, ainsi que l'amélioration du matériel de ski favorisent la diffusion de la pratique et l'augmentation du niveau des skieurs⁶. Le ski peut alors quitter les alpages au profit de pentes plus raides.

Naissent alors les stations dites de deuxième génération⁷ sous l'impulsion d'acteurs souvent extérieurs au territoire, qui « propagent les traits d'urbanité dans les campagnes plus ou moins marquées par l'isolement et la désertification », grâce au développement des infrastructures, des moyens de communication et des services⁸.

p. 425-454 ; M. WOZNIAK, *L'architecture dans l'aventure des sports d'hiver - Station de Tarentaise 1945-2000*, Chambéry : Société savoisiennne d'histoire, 2007, p. 13.

1. L'agence Thomas Cook serait la première agence de voyage. Elle a organisé les premiers voyages en Angleterre en 1845, puis en Europe en 1855. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Thomas_Cook_\(entreprise\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Thomas_Cook_(entreprise)) (visité le 01/06/2023).

2. L. 20 juin 1936 instituant un congé annuel payé dans l'industrie, le commerce, les professions libérales, les services domestiques et l'agriculture, *JORF* n° 0149, 26 juin 1936.

3. B. LARIQUE, « Les sports d'hiver en France : un développement conflictuel ? », *Flux* 2006, 63-64, p. 7-19.

4. S. HAGIMONT, « Aménager et exploiter la montagne sportive hivernale. La Société des chemins de fer et hôtels de montagne aux Pyrénées (1911-1982) », *Entreprises et histoire* 2018, 93, p. 27-46.

5. *Ibid.*

6. S. HAGIMONT, « Aménager et exploiter la montagne sportive hivernale. La Société des chemins de fer et hôtels de montagne aux Pyrénées (1911-1982) », *Entreprises et histoire* 2018, 93, p. 27-46.

7. R. KNAFOU, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises : l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris : Masson, 1978, p. 16.

8. P. SCHUT et É. LEVET-LABRY, « Le rôle des pratiques sportives et de loisirs dans la définition et l'urbanisation des sites touristiques en France », *Espaces et sociétés* mars 2012, 151, p. 46.

Le tourisme entraîne ainsi avec lui l'aménagement du territoire et suscite « la construction d'infrastructures sportives et touristiques qui elle-même favorise la propagation de la pratique ¹ ». Il s'industrialise ² grâce aux capitaux d'investisseurs financiers.

Mais si l'initiative a souvent été privée, l'État et les collectivités locales n'ont pas été absents pour autant.

2. Un développement touristique favorisé puis maîtrisé par l'administration

30. L'État et les collectivités locales sont à l'initiative de la construction des infrastructures qui desservent les sites touristiques dès le XVIII^{ème} siècle ³ ou financent certains équipements (les thermes par exemple ⁴).

Après la Révolution, les collectivités locales continuent, avec les préfetures, à orienter les investissements privés, notamment pour l'édification de casinos pour lesquels, les communes acceptent des baux de longue durée confiés à des acteurs extérieurs ⁵.

Les municipalités interviennent également en régulant l'usage des espaces publics au profit du tourisme pour faire face aux plaintes des commerçants réguliers et des touristes à l'encontre des « vendeurs ambulants de tissus, de souvenirs, de produits alimentaires, [des] échoppes précaires sur les allées, [des] prostituées (présentes dans toutes les stations), [des] musiciens, [des] cireurs de chaussures, [des] mendiants etc., [qui] saturent les stations de sollicitations commerciales ⁶ ». Ces règlements sont suivis de procès-verbaux orientés essentiellement vers la population locale et les saisonniers ⁷.

Au niveau institutionnel, l'État créé dès 1910 l'Office national du tourisme (ONT) pour « orienter et coordonner les efforts des groupements et des industries touristiques mais aussi pour mettre en valeur des richesses touristiques de la France ⁸ ». Il seconde alors l'initiative privée en lui attribuant des subventions. L'État intervient toutefois plus directement à partir des années 1930 dans l'aménagement touristique avec le décret du 26 août 1936 qui institue une commission technique auprès du Commissariat général du tourisme (qui remplace l'ONT) chargé de

1. *Ibid.*

2. S. HAGIMONT, « Aménager et exploiter la montagne sportive hivernale. La Société des chemins de fer et hôtels de montagne aux Pyrénées (1911-1982) », *Entreprises et histoire* 2018, 93, p. 27-46; B. LARIQUE, « Les sports d'hiver en France : un développement conflictuel ? », *Flux* 2006, 63-64, p. 7-19.

3. Voir par exemple S. HAGIMONT, « La nature, l'économique et l'imaginaire. L'aménagement touristique de la montagne (Pyrénées, fin du XVIII^e siècle - 1914) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2020, 67-3, p. 30-58.

4. *Ibid.*, p. 38.

5. *Ibid.*, p. 38.

6. *Ibid.*, p. 49.

7. *Ibid.*, p. 50.

8. B. LARIQUE, « Les sports d'hiver en France : un développement conflictuel ? », *Flux* 2006, 63-64, p. 7-19.

donner son avis sur les projets d'aménagements, d'embellissement et d'extension présentés par les stations de sports d'hiver¹ pour l'attribution de fonds publics. Cette commission a également pour mission de recenser les stations de sports d'hiver existantes ou à créer et d'étudier l'équipement des sites².

Le gouvernement de Vichy s'inscrit dans cette continuité avec une série de missions de reconnaissance pour des stations importantes³. Il réglemente également les professions de guides et moniteurs et fait adopter la loi n° 498 du 3 avril 1942 relative au régime des stations classées qui est à l'origine de nombreux outils de développement du tourisme que nous étudierons dans cette thèse : servitude dite « Montagne », planification urbaine⁴, taxe sur les remontées mécaniques.

Pendant ce temps, Laurent Chappis⁵, alors prisonnier de guerre en Autriche, prépare une thèse d'urbanisme sur l'« aménagement des Trois Vallées en Savoie ». Il y rencontre Maurice Michaud, ingénieur des Ponts et Chaussées qui devint un acteur majeur de développement des stations de ski comme directeur départemental de la reconstruction en Savoie puis au sein de la Commission interministérielle d'aménagement de la montagne (CIAM), devenue en 1970 le Service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM).

Très vite, dans l'immédiat après-guerre, la station de Courchevel voit le jour grâce au financement de Conseil général de la Savoie qui tout en travaillant à la reconstruction du pays, exprime le souhait de créer « “des choses nouvelles”, “d'ouvrir de nouvelles voies” (séances du Conseil général de la Savoie des 30 octobre et 26 novembre 1945)⁶ ».

Cette station servira de banc d'essai à une politique d'équipement public de la haute montagne avec le « Plan Neige »⁷, car à partir des années 1960 l'État a pris en main l'aménagement touristique pour garantir sa rationalisation.

Il a créé en 1964 la commission interministérielle pour l'aménagement touristique de la montagne⁸(CIAM) en vue d'orienter les incitations financières, ce qui donna naissance aux

1. B. LARIQUE, « Les sports d'hiver en France : un développement conflictuel ? », *Flux* 2006, 63-64, p. 7-19.

2. *Ibid.* ; B. BERTHIER, « Les loisirs de montagne en France avant Vichy » in *Les loisirs de montagne sous Vichy*, sous la dir. de P. YOLKA, Grenoble : PUG, 2017, p. 63.

3. *Ibid.*, p. 57.

4. J.-F. JOYE, « Vichy et les outils juridiques de l'aménagement touristique de la montagne » in *Les loisirs de montagne sous Vichy*, sous la dir. de P. YOLKA, Grenoble : PUG, 2017, p. 153-188, p 168 et s.

5. Pour une biographie, voir P. RÉVIL, *L'anarchitecte : Laurent Chappis, rebelle de l'or blanc*, Chamonix : Guérin, 2002.

6. M. WOZNIAK, *L'architecture dans l'aventure des sports d'hiver - Station de Tarentaise 1945-2000*, Chambéry : Société savoisienne d'histoire, 2007, p. 19.

7. *Ibid.*, p. 20.

8. A. 10 août 1964 portant création d'une commission interministérielle en vue d'étudier les conditions générales de développement du tourisme en montagne, *JORF* 5 et 6 jan. 1964, p. 113, complété par A. 1^{er} juin 1965 Commission interministérielle chargée d'étudier les conditions générales de développement du tourisme en

V^{ème}, VI^{ème} et VII^{ème} plans (1964-1977), baptisés « Plan neige », qui fixèrent les principes d'aménagement de la montagne avec pour objectifs de ramener la clientèle française et attirer la clientèle étrangère en France, équiper de nouvelles stations pour gagner la « bataille des sports d'hiver » et permettre à tous d'accéder aux vacances estivales et hivernales. Ces objectifs se traduisirent par l'augmentation de la capacité d'accueil de la montagne et aboutirent à la construction de 150 000 lits répartis dans plus de vingt stations nouvelles et 23 stations anciennes (l'objectif initial étant de 350 000 lits).

En urbanisme, cette politique s'est appuyée sur des outils fonciers de droit commun comme la déclaration d'utilité publique¹, les zones d'aménagement différé² et les zones d'aménagement concerté³ et sur une planification urbaine fonctionnaliste séparant les espaces en fonction de la destination des constructions, à partir de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

La conséquence de ce rapide développement fut la destruction des paysages pourtant support même de l'économie touristique.

3. La nécessité d'une politique globale pour encadrer « la mise en marché des désirs de nature »

31. Les paysages ont été protégés notamment comme support de l'économie touristique⁴ dès la fin du XIX^{ème} siècle grâce à la mobilisation d'un groupe de travail informel composé d'architectes, d'historiens de l'art et des premiers alpinistes pour la défense de la nature, autour d'une approche esthétique et qui avait abouti à la notion de « sites » protégés par la loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, puis par celle du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. À cette approche esthétique de la nature succéda une démarche naturaliste avec la création de « réserves⁵ », puis celle de parcs nationaux. Les premiers parcs avaient un objectif de protection de la nature à des fins cynégétiques avec le Parc national de la Béarde en 1913 avant de prendre

montagne. Désignation de membres. *JORF* 5 juin, p. 4627.

1. Ord. n° 58-997, 23 oct. 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

2. L. n° 62-848, 26 juill. 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, *JORF* 27 juil. 1962, p. 7411.

3. L. n° 67-1253, 30 déc. 1967 d'orientation foncière.

4. L'expression « la mise en marché de désirs de nature » du présent titre est emprunté à S. HAGIMONT, « La nature, l'économique et l'imaginaire. L'aménagement touristique de la montagne (Pyrénées, fin du XVIII^e siècle - 1914) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2020, 67-3, p. 33.

5. L. n° 57-740, 1^{er} juil. 1957 complétant la L. 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

leur forme actuelle avec la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, remplacée par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Ces lois permirent la création par décret en Conseil d'État de onze parcs nationaux dont sept en montagne (la Vanoise le 6 juillet 1963, les Pyrénées le 23 mars 1967, les Cévennes le 2 septembre 1970, les Écrins le 23 mars 1973, le Mercantour le 18 août 1979, la Guadeloupe le 20 février 1989 et la Réunion le 5 mars 2007). La montagne fut ainsi à l'origine des premières mesures de protection de l'environnement qui participèrent également au développement économique, car la zone périphérique des parcs nationaux était conçue comme le support du développement économique en compensation de la préservation de la zone centrale¹.

Mais au début des années 1970, ce mode de gestion sectoriel de la montagne avait atteint ses limites et plusieurs conflits d'usages de l'espace et événements mirent en lumière leurs contradictions avec :

- l'opposition entre la politique de protection de la nature et la politique de développement, avec l'affaire dite « de la Vanoise » qui opposa défenseurs de l'environnement et aménageurs autour d'un projet de développement du domaine skiable sur le glacier de Chavière dans la zone centrale du Parc National², ou encore celle du projet d'extension de la station d'Artouste à Laruns, dans les Pyrénées-atlantiques³,
- l'opposition entre la fréquentation touristique et la politique agricole,
- les excès de l'aménagement touristique réalisés sans tenir compte des risques naturels. La survenance de deux événements majeurs les mit en lumière : une avalanche qui en 1970 s'écrasa sur un bâtiment de l'Union nationale des Centres sportifs de Plein Air (UCPA) de Val d'Isère, puis un glissement de terrain sur le plateau d'Assy qui emporta une partie du sanatorium du Roc des Fiz, faisant respectivement 39 et 71 victimes.

Dans son rapport de 1975 « Pour que la montagne vive », le député de la Haute-Savoie, Jean Brocard prit acte de ces conflits et indiquait : « le développement du tourisme doit être subordonné à une condition essentielle, celle de veiller à ce qu'il ne détruise pas son propre support qui est la qualité des paysages montagnards, la protection de la nature et de l'environnement devant y être un souci constant et une contrainte permanente⁴ ». La problématique foncière est le premier point qu'il évoquait : « Dans beaucoup de régions, et en

1. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 240.

2. F. CHARVOLIN, « L'affaire de la Vanoise et son analyste : Le document, le bouquetin et le parc national », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 2012, 113, p. 82-93.

3. S. HAGIMONT, « Décoloniser les montagnes ? Genèse de la loi "Montagne", entre exploitation, protection et démocratie », *Revue d'histoire* 2023, à paraître.

4. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 64.

particulier en zone de montagne, surgissent des difficultés tenant au fait que le sol est l'objet d'utilisation actuellement concurrentes [. . .]. Aussi apparaissait-il urgent de promouvoir une organisation appropriée de l'espace, capable de surmonter l'ensemble de ces difficultés, lourdes de conséquences pour les agriculteurs, qui constituaient ce que l'on appelle le "problème foncier"¹ ».

Ce sera l'objet de la directive sur la protection et l'aménagement de la montagne du 22 novembre 1977, annoncée en ces termes par Valéry Giscard d'Estaing dans son discours de Vallouise :

« La montagne se vide, le désert gagne, les habitants quittent leur commune, l'agriculture dépérit. Or, en montagne, encore plus qu'ailleurs, tout est lié. La rupture d'un équilibre provoque une réaction en chaîne. Si le désert humain s'étend, l'attrait touristique s'amoindrit considérablement. Le citadin vient chercher en montagne le contact avec une nature sauvage, mais il vient aussi pour fréquenter des paysages façonnés par des millénaires de persévérance paysanne, et des modes de vie différents de ceux de la ville[. . .] Trop de résidences secondaires s'éparpillent au gré des ventes de terres agricoles. Trop de stations de ski furent implantées sans tenir suffisamment compte des besoins des populations locales et des contraintes de l'environnement. L'effort de l'État portera désormais de plus en plus vers un tourisme intégré aux autres activités, un tourisme bénéficiant au maximum à la population locale. Un tourisme accessible au plus grand nombre, un tourisme respectueux des sites et des paysages ».

Face à l'imbrication des différents enjeux, la politique de la montagne ne pouvait donc être conçue que de manière globale. La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est donc le fruit d'un important travail interministériel. Son chapitre V fixe les principes d'aménagement qui concernent la préservation des terres agricoles, pastorales et forestières et celles des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard et s'appliquent au développement touristique. La loi « Montagne » devint ainsi la première loi de développement durable en France.

En urbanisme, ses dispositions s'appuient sur la planification territoriale, outil qui tant dans sa dimension de définition du droit des sols, élément fondamental de l'environnement et de support des activités économiques, que dans sa vision prospective du territoire, permet d'aborder l'ensemble des enjeux du développement durable.

Nos recherches ont donc porté à la fois sur la dimension théorique du droit de la montagne, mais

1. *Ibid.*, p. 19.

également sur ses applications territoriales en particulier dans le domaine de l'aménagement touristique.

Section II Le droit de l'aménagement touristique de la montagne, objet de recherche appliquée sur un territoire sentinelle

32. L'envie de rédiger une thèse sur l'aménagement touristique de la montagne est née de notre expérience professionnelle et du besoin de faire un pas de côté pour mettre en regard le droit et son application (§ 1.). Cette thèse s'attachera donc à étudier les dispositions et documents d'urbanisme en montagne. Cependant, s'agissant d'un territoire des plus vulnérables au changement climatique, l'intérêt de cette recherche le dépasse (§ 2.).

§ 1. Un travail de recherche appliquée

33. En tant qu'agent du Ministère de l'écologie, de l'énergie et du développement durable devenu Ministère de la transition écologique, nous avons suivi les constats officiels successifs de l'urgence écologique (A.) avec le sentiment que l'évolution du droit de l'urbanisme et son application dans des territoires de montagne n'était pas à la hauteur des enjeux. La montagne étant un lieu de passions et de passionnés, le choix de ce sujet est également lié à nos centres d'intérêts personnels (B.). Notre recherche s'appuie toutefois sur des éléments objectifs (C.).

A. *Origine professionnelle du projet*

34. Lors de notre prise de poste comme chargée d'aménagement en montagne à la Direction départementale de l'équipement de l'Isère en 2008, le Ministère de l'écologie, de l'énergie et du développement durable nous a demandé de former nos collègues sur la loi « Montagne ». Nous avons pu alors constater que cette loi était largement méconnue et par conséquent peu appliquée en urbanisme, hormis ses dispositions relatives aux Unités touristiques nouvelles craintes des élus de la montagne, en particulier dans l'Oisans, où le souvenir cuisant des refus successifs du Plan pluriannuel de développement touristique (PPDT) de l'Eau d'Olle était encore vif¹.

1. Voir C. HACQUES, *Tourbillons dans l'Eau d'Olle : le barrage de Grand'Maison (Isère) ou la petite histoire d'un grand aménagement en montagne*, Collection Montagnes, Grenoble : PUG, 1994, 336 p.

En outre, nous avons pu constater que l’imaginaire d’un droit spécifique en montagne « plus stricte » que le droit commun perdurait alors même qu’il était devenu plus permissif.

Nous avons donc souhaité mesurer, dans cette thèse, non seulement cet écart entre droit commun et droit de l’urbanisme en montagne, mais également étudier le décalage entre la loi « Montagne » et son application par les documents et décisions d’urbanisme. Nous nous sommes intéressées plus spécifiquement au développement touristique pour lequel la procédure dite des « Unités touristiques nouvelles » avait été mise en place en raison de la présence des stations de ski dans des milieux particulièrement riches et fragiles en termes de biodiversité.

Cette thèse se limitera donc au droit de l’urbanisme français, même si son application requiert parfois des détours par le code de l’environnement ou le code du tourisme. Le droit international¹, le droit comparé ou l’approche environnementale du droit de la montagne² peuvent en effet constituer des sujets de thèse en eux-même, tout comme la notion de service public appliquée aux remontées mécaniques³ ou la comparaison entre les lois « Montagne » et « Littoral »⁴.

Si cette thèse trouve son origine dans notre expérience « administrative » de la montagne, le choix de son sujet est aussi lié à sa fréquentation physique.

B. Intérêt personnel pour le sujet et approche « Icarienne » de la montagne

35. Jean-Paul Bozonnet, dans son livre « Des monts et des mythes », partait du principe que les représentations de la montagne révèlent la pensée de ceux qui les produisent et classe les attitudes vis-à-vis de la montagne en deux catégories fondamentales : l’agressivité conquérante et la contemplation apaisée, symbolisées l’une par le mythe de Prométhée et l’autre par le mythe d’Icare⁵.

Au premier se rattache l’aménagement des stations de ski, auquel s’oppose le second qui rassemble les réactions rousseauistes de protection de la montagne. La loi « Montagne » n’a pas échappée à ses deux représentations. Nous non plus. Si comme Gaston Rébuffat nous n’avons

1. Voir sur ce sujet M. NAYLOR, *L’émergence d’un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, 526 p.

2. Une thèse sur *Le changement climatique en milieu montagnard* par Camille NICOLETTA est en préparation.

3. Outre ses modes d’exploitation, elle soulève des questions relatives à la propriété des personnes publiques. Voir sur ces sujet C. RADENAC, *La régie comme mode d’exploitation des remontées mécaniques*, sous la dir. de P. BLACHÈR, Thèse de droit, Université de Lyon 2, 2004, 236 p., *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, 470 p.

4. K. PASZKIER, *Loi « Montagne » et loi « Littoral » : des « lois d’aménagement et d’urbanisme » aux dispositions particulières, illustrations du phénomène de territorialisation du droit*, sous la dir. de R. CRISTINI, Thèse de droit, Nice, 2001.

5. J.-P. BOZONNET, *Des monts et des mythes*, Grenoble : PUG, 1992, p. 6.

pas grandi en montagne, nos parents nous ont transmis les valeurs portées par Samivel, que nous avons rappelées au début de cette introduction.

Mais si cette thèse peut parfois être matinée de savoirs « chauds »¹, elle ne présente toutefois que des savoirs « froids ».

C. Méthode retenue

36. Pour réaliser cette thèse, nous nous sommes appuyés sur la loi et ses nombreuses évolutions, sur la jurisprudence du site « legifrance² » en étudiant de manière systématique toutes celles qui se rapportent aux unités touristiques nouvelles (UTN), aux conventions d'aménagement et aux dispositions de l'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme puis à leur nouvelle numérotation depuis la recodification par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme, ainsi que sur l'actualité du tribunal administratif de Grenoble dont le contentieux est riche de litiges ayant trait à l'aménagement touristique des Alpes. Nous y avons ajouté les décisions de justice qui sont commentées dans différents articles et ouvrages³.

Cette thèse repose également sur les études rédigées par des juristes mais aussi sur le travail de géographes, dont la discipline est essentielle à l'urbanisme. Leurs écrits sont particulièrement intéressants pour mesurer les enjeux et la réalité concrète de l'aménagement touristique de la montagne.

Pour examiner l'application de la loi, nous nous sommes aussi appuyés sur les documents d'urbanisme tels que des Schémas de cohérence territoriale (SCOT), des Plans locaux d'urbanisme (PLU) mais aussi des documents plus anciens comme les Plans d'occupation des sols (POS) qui furent les premiers réceptacles des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » et sont restés applicables jusqu'en 2016 (voire même plus tard) malgré l'adoption de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui devait les transformer progressivement en PLU.

Nous avons également étudiés des cas pratiques d'UTN en remontant aux Plans pluriannuels de développement touristique de la directive d'aménagement national relative à la protection et

1. Termes employés par Franck Lepage pour désigner respectivement les savoirs scientifiques, et les connaissances acquises par un individu à travers ses expériences de vie. F. LEPAGE, *Inculture(s)*, URL : https://www.youtube.com/watch?v=joq8_E3LDMc (visité le 18/06/2023).

2. <https://www.legifrance.gouv.fr/>

3. En particulier N. CALDERARO et J. MORAND-DEVILLER, *Loi littoral et loi montagne : 12 ans de jurisprudence commentée*, Collection référence première, Paris : Efe, 1998 et MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, Paris, juin 1993, 160 p.

à l'aménagement de la montagne, approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 dite directive « Montagne », afin de mesurer l'évolution de ces documents en matière de prise en compte de l'environnement.

L'élaboration de ces documents s'appuie sur des procédures plus ou moins complexes qui requièrent l'intervention de commissions telles que la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) devenue ensuite la Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ou de la Commission départementales pour la nature, les paysages et les sites (CDNPS) dont nous avons étudié les comptes rendus en Isère respectivement de 2012 à 2021 et de 2007 à 2021 afin de comprendre la doctrine des institutions sur la loi « Montagne ». Autres éléments de cette doctrine, les avis des personnes publiques associées, des comités de massifs et de l'autorité environnementale, qui éclairent sur les attendus des documents d'urbanisme de montagne et sont parfois en décalage avec les objectifs initiaux de la loi.

La hiérarchie des normes par ailleurs, permet de suivre l'application de la politique de la montagne de la loi aux décisions d'urbanisme à travers les filtres que sont les documents stratégiques d'aménagement du territoire, comme le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et son volet « montagne », les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas d'aménagement et de développement des massifs.

Cette recherche appliquée a concerné les communes de l'Isère et plus particulièrement celles de l'Oisans, territoire sur lequel nous avons travaillé plusieurs années. L'aménagement touristique du territoire de la Tarentaise, plus étudié et souvent évoqué comme un modèle à imiter par les élus des stations de ski de l'Oisans, illustre également nos réflexions.

Précisons enfin que ce sujet n'a pu se limiter aux seules UTN prévues par la loi, car l'essentiel de l'aménagement touristique en montagne se fait en dehors de cette procédure. Nous aborderons notamment les règles relatives à l'urbanisation de manière générale, ainsi que celles relatives aux chalets d'alpage dont la restauration a généralement une finalité touristique (que ce soit comme résidences secondaires ou comme gîtes).

Notre travail porte sur l'évolution et la loi « Montagne » et sa mise en œuvre sur plus de quarante ans (puisque'il remonte à son ancêtre la directive « Montagne » de 1977) et recouvre donc une partie historique. Le plan choisi est chronologique et s'articule autour des deux « actes » de la loi « Montagne », dont l'adoption s'inscrit dans un contexte de développement durable puis de transition écologique, pour permettre de développer cet aspect, mais aussi pour pouvoir mettre en regard l'évolution du droit commun et celle de la loi « Montagne ». La première partie sera donc plus conséquente que la deuxième, celle-ci recouvrant une période plus courte

(2016-2023 contre 1985-2016 pour la première partie) qui s'est en outre écrite pendant la durée de cette thèse.

Le caractère principal de cette évolution est la continuité, aussi bien dans la trajectoire générale de l'érosion de la protection de l'environnement que par le jeu des chevauchements successifs dans le temps de la réglementation et de son application dans la planification d'urbanisme. C'est pourquoi bien que cette thèse la décrive au passé, l'usage du « present perfect » anglo-saxon aurait été plus approprié s'il existait en français.

Cette thèse se limite à une portion limitée du territoire (près du quart du territoire métropolitain) et il n'a pas été possible d'étudier de manière systématique tous les documents d'urbanisme qui la concerne, mais l'intérêt scientifique de cette recherche dépasse largement les seuls territoires de montagne.

§ 2. Un intérêt de la recherche qui dépasse les cimes

37. La montagne est un territoire sentinelle de l'adaptation au changement climatique (A.). À cet égard, la loi « Montagne » française est particulièrement intéressante puisque son « acte II » en 2016 s'inscrit dans un contexte de transition écologique. Pourtant l'aménagement touristique de la montagne en France a été à contre-courant (B.).

A. *La montagne, territoire sentinelle de l'adaptation au changement climatique*

38. Nous avons évoqué dans cette introduction la reconnaissance progressive de la spécificité montagnarde à différents échelons : en droit national, alpin¹, européen et mondial.

Celle-ci tient à la nature exceptionnelle de ses ressources, mais aussi à leur vulnérabilité aujourd'hui accentuée par le changement climatique. Car la montagne recèle une biodiversité unique liée à son altitude et à l'isolement consécutif de sa flore et de sa faune : « La superposition verticale des zones climatiques et la diversité de la topographie, ainsi que la faune et la flore propres à chaque zone, qui font des montagnes une zone unique, et des centres uniques de richesses biologiques dans de nombreuses parties du monde ; [...] Les zones alpines des régions montagneuses tempérées comprennent des quantités importantes d'espèces endémiques qui sont confinées dans des sommets ou des groupes de montagnes spécifiques. Dans les tropiques, les zones forestières subalpines semblent être une région importante avec un degré élevé d'endémisme ; [...] Les espèces forment des groupes de communautés, dont la variété est

1. Au sens de montagne en général.

liée à la diversité géomorphologique, aux roches-mères et au climat local. Comme le relief montagneux a une topographie variée, il existe une diversité élevée de micro habitats, ce qui favorise les niveaux élevés de diversité des espèces agricoles¹. »

Elles sont le « château d'eau naturel » de l'humanité, car elles abritent les sources des rivières qui sont également vitales pour le maintien de la vie dans les zones densément peuplées en aval². Vu que, selon les chiffres avancées par Mme Eshmambetova en 2002, 35 % de la population mondiale va certainement connaître une pénurie d'eau d'ici à l'an 2025, la gestion de l'eau et la coopération économique entre les pays riverains deviendra très importante au siècle prochain³. En outre, l'altitude et l'inaccessibilité relative des régions montagneuses ont isolé ces régions naturellement, ce qui a conduit ses habitants à développer leur propre culture (traditions, artisanat, architecture, savoir-faire...).

Mais ces conditions géographiques et ces atouts qui font la richesse des montagnes sont aussi la source de leur vulnérabilité. À l'échelle internationale, l'accent est souvent mis sur la pauvreté des populations de montagne⁴. En France et en Europe, la moindre productivité agricole a conduit à l'adoption des premières mesures sectorielles pour la montagne. De plus, le manque d'infrastructure, l'accessibilité réduite ou la faible densité de population peut décourager l'installation d'activités industrielles ou commerciales même si ces traits sont à nuancer en fonction des massifs.

Au niveau environnemental, la pente et le risque d'érosion des sols importants mettent en danger la fonction de stockage et de purification de l'eau douce, ainsi que les populations et la flore de montagne⁵.

À cette vulnérabilité naturelle s'ajoute un risque de surexploitation lié à l'importance des ressources montagnardes, notamment dans le domaine du tourisme, qui peut être « déprédateur⁶ »

1. Convention sur la diversité biologique, note du Secrétaire exécutif UNEP/CBD/SBSTTA/8/5, *Thème principal : diversité biologique des montagnes. État et évolution de, et menaces pesant sur, la diversité biologique des montagnes*, 5 déc. 2002, p. 2

2. CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, 7^{ème} Conférence des parties, Décision VII/27 sur la diversité biologique des montagnes, 9 - 20 fév. 2004

3. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Procès-verbal de la 54^{ème} séance plénière, A/53/PV.54, 10 nov. 1998, p. 6. Les derniers chiffres de l'ONU ne sont pas moins inquiétants puisqu'elle estime en 2023 qu'entre deux et trois milliards de personnes connaissent des pénuries d'eau pendant au moins un mois par an : <https://www.unesco.org/fr/articles/risque-imminent-dune-crise-mondiale-de-leau-unesco/ONU-eau> (visité le 01/06/2023).

4. M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, p. 284.

5. *Ibid.*, p. 296.

6. CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Agenda 21*, Rio de Janeiro (Brésil), 14 juin 1992, chapitre 13; SOMMET MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Plan de mise en oeuvre du Sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg, 26 août-4 sept. 2002, § 43; EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *10 messages for 2010 mountain ecosystems*, 2010, URL :

ou emprunt de « gigantisme ¹ ».

Le changement climatique enfin exacerbe encore cette fragilité de manière exceptionnelle. Les montagnes sont en effet « les plus sensibles au changement climatique et sont l'un des meilleurs indicateurs du réchauffement climatique. Elles ont connu un réchauffement supérieur à la moyenne mondiale pendant le XX^{ème} siècle. La perte de masse de glacier doit être vue comme un signal d'alerte mondial ² ».

Le changement climatique a ainsi des conséquences non seulement sur la quantité d'eau potable, mais également sur les écosystèmes et sur les aléas naturels. Comme les océans, les montagnes ont également un impact sur les événements météorologiques à grande échelle (voir *supra* n° 1, p. 2).

Enfin, sur le plan humain, le changement climatique a d'ores et déjà des conséquences en terme de risques sanitaires ³ et naturels et des effets sur l'activité économique, notamment sur les activités touristiques (voir *supra* n° 11, p. 17).

Ainsi, la montagne est, avec le littoral, le territoire qui devra faire face en premier aux conséquences de l'anthropocène. Mais il possède aussi des atouts certains pour les affronter, car la montagne « offre à l'homme tout ce que la société moderne oublie de lui donner ⁴ » et a su parfois conserver des modes de production traditionnels. La montagne est donc un laboratoire de l'adaptation et de l'atténuation du changement climatique. Les Alpes ont dans ce domaine une responsabilité morale particulière, car elles se situent dans les pays les plus riches, et doivent être motrices de la transition écologique ⁵.

À cet égard, l'étude de la loi « Montagne » française est particulièrement intéressante puisqu'elle a identifié les massifs pour leurs richesses et leurs vulnérabilité dès 1985 et a été révisée en 2016 dans un contexte de transition écologique.

<https://data.europa.eu/doi/10.2800/54895> (visité le 20/02/2023); R. ROMEO et al., *Understanding Mountain Soils*, Rome : FAO, 2015, p. 79.

1. CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES RESPONSABLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (CEMAT), Résolution n° 4, 21-23 oct. 1976, sur la maîtrise de l'urbanisation dans le cadre de l'aménagement du territoire.

2. M. PRICE et P. EGAN, *Our global water towers : ensuring ecosystem services from mountains under climate change*, 2014, p. 5, traduction : M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, p. 4.

3. <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health> (visité le 15/10/2023).

4. Citation attribuée à Boris Vian par le site <https://www.leslibraires.fr/> (visité le 01/06/2023).

5. M. BADURA et al., *Quo vadis soil protection in the Alps ? Assessment of the Alpine Convention Soil Conservation Protocol and preparation/implementation of an international conference*, 56/2018, German environment agency, 2018, p. 22.

B. *L'aménagement touristique de la montagne, un droit à contre courant de la transition écologique (problématique et plan)*

39. La loi « Montagne » de 1985 a été pionnière en matière de développement durable mais elle était aussi symptomatique des limites de ce concept dont l'ambiguïté sémantique (du fait notamment de la subjectivité de l'équilibre entre les dimensions environnementales, sociales et économiques et de l'assemblage des termes sous forme d'oxymore¹) tout en créant le consensus nécessaire à l'adoption de la loi, a permis qu'elle comporte un certain nombre de failles pour la préservation des espaces. Celles-ci n'ont fait que grandir au fil des évolutions législatives et de leurs mises en œuvre et ce d'autant plus qu'à mesure que le droit de l'urbanisme en montagne régressait, le droit commun a amélioré sa prise en compte de l'environnement jusqu'à dépasser le droit de la montagne dans ce domaine (**Première partie**). La loi « Montagne » a donc conduit à une désillusion, comme le concept qui l'accompagnait, du fait de son inefficacité à faire « advenir un nouveau paradigme emprunt de justice environnementale² », rendu nécessaire par l'accélération du changement climatique. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « Acte II de la loi "Montagne" » ou « loi Montagne II », qui tente de renouveler le « pacte³ » entre la Nation et les territoires de montagne, est intervenue à un moment charnière où le contexte climatique et administratif imposait un renouveau des objectifs et des modes d'actions de l'aménagement touristique. Elle aurait donc pu être à nouveau pionnière en intégrant le concept de transition, terme qui apparaît dans l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 et qui se définit comme « le processus conduisant du système économique et productif actuel – qui demande de très grandes quantités de ressources pour fonctionner et qui a de forts impacts sur les écosystèmes et les êtres vivants, humains compris – vers un système beaucoup plus sobre et, de ce fait, vraisemblablement plus durable, plus équitable et plus stable dans un monde où les ressources sont limitées et à partager entre un nombre croissant d'individus⁴ ». Pourtant cet acte II constitue un « acte manqué » au sens psychanalytique du terme, car il résulte d'un objectif partagé de transition écologique tout en traduisant l'expression plus ou moins consciente d'un désir de poursuivre le développement touristique suivant un modèle pourtant dépassé. Elle n'accompagne pas un changement politique radical par des règles et

1. J. THEYS, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? », *Développement durable et territoires*, juill. 2020, 11, 2, p. 2.

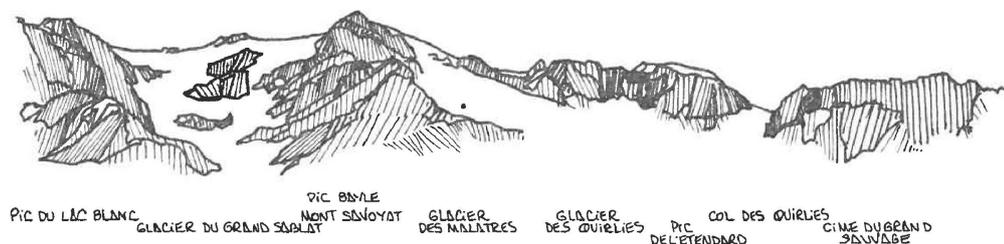
2. A. VAN LANG, « Droit et transition écologique » in *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, sous la dir. de F. COLLART DUTILLEUL, V. PIRONON et A. VAN LANG, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 300.

3. Pour reprendre le titre du rapport des députés A. Genevard et B. Laclais, *un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la Nation avec les territoires de montagne*, Rapport au Premier ministre, 27 juill. 2015.

4. A. GRANDJEAN et H. LE TENO, « Transition (point de vue 1) » in *Dictionnaire de la pensée écologique*, sous la dir. de D. BOURG et A. PAPAUX, PUF Quadrige, 2015, p. 300.

des normes, pour « mettre en mouvement coordonné l'ensemble des acteurs de la société et secteurs de l'économie [...] sur quatre enjeux écologiques majeurs : le changement climatique, la perte accélérée de biodiversité, la raréfaction des ressources et la multiplication des risques sanitaires¹ », enjeux qui concernent la montagne. Elle ne ressort donc pas d'une réelle politique de transition écologique.

L'émergence d'un droit climatique soutenu par le juge et la société civile est toutefois venu rattraper ces manquements (**Deuxième partie**) mais interroge sur la pertinence d'un droit spécial pour la montagne dans le domaine de l'urbanisme tant il semble impuissant à amorcer un changement systémique.



Extrait du dossier de Plan pluriannuel de développement touristique (PPDT) de la Vallée du Ferrand présenté au comité des UTN du 16 janvier 1984.

1. Commissariat général au Développement durable (CGDD), cité par H. SERVEILLE et R. LAVERGNE, « Introduction », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2017, 87, p. 8.

Première partie

Les failles initiales d'un droit pionnier

40. Les territoires de montagne ont d'abord été singularisés par l'État comme comportant une population « dont on jugeait les caractères étrangers au modèle social de référence ou les comportements inadaptés à une modernité que l'on cherche à promouvoir en Occident ¹ ». C'est cette représentation, explique Bernard Debardieux, qui a motivé en France les politiques forestières de la fin du XIX^{ème} siècle et la politique de construction de stations de ski dites de la « Troisième génération » dans les années 1960 et 1970 ² ».

Avec le développement touristique, les populations montagnardes commencent elles-même à revendiquer cette appellation d'abord pour protester contre l'indifférence manifeste de certains touristes à leurs égards ³ puis de manière plus globale pour revendiquer plus de démocratie face à un développement touristique ressenti comme une véritable « colonisation ⁴ ». L'auto-référence vise alors à « influencer sur les capacités des montagnards à permettre de dépasser l'hétérogénéité des singularités locales quand le niveau d'organisation sociale et politique, celui des États-Nations principalement, le justifie ⁵ ». L'auto-référence résulte ainsi d'un « processus social de conversion d'identité sociale dépréciative en identité collective d'affirmation ⁶ », en vue de « faire reconnaître et de promouvoir des logiques d'actions propres en réaction aux années précédentes où les logiques centrales, soutenues le plus souvent par des groupes exogènes, avaient prévalu ⁷ ». Elle conduit à un « processus politique d'institutionnalisation notamment sous la forme de lobbies, visant à peser dans les processus démocratiques et délibératifs au nom d'une légitimité acquise à l'aide des identités sociales largement partagées ⁸ ». Mais lorsque ces institutions, sous formes d'assemblées d'élus, revendiquent plus d'autonomie dans la gestion de leurs territoires elles cherchent surtout à alléger le poids des contraintes environnementales ⁹. On trouve des prémises de cette dérive aussi bien lors de la phase de consultation du pré-projet de loi « Montagne », que lors de sa phase parlementaire, malgré l'avertissement d'Huguette Bouchardeau selon lequel la prépondérance du volet économique pouvait faire encourir le reproche « de constituer une première régression législative opérée

1. B. DEBARDIEUX, « Construits identitaires et imaginaires de la territorialité : variations autour de la figure du « montagnard » », *Annales de géographie* 2008, 660, p. 96.

2. *Ibid.*, p. 96.

3. *Ibid.*, p. 99.

4. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 225 ; B. COGNAT, *La montagne colonisée*, Collection Objectifs 11, Paris : Éd. du Cerf, 1973.

5. B. DEBARDIEUX, « Construits identitaires et imaginaires de la territorialité : variations autour de la figure du « montagnard » », *Annales de géographie* 2008, 660, p. 100.

6. *Ibid.*, p. 101.

7. F. GERBAUX, « La montagne comme lieu de complexité », *RGA* 1989, 77, 1, p. 319.

8. B. DEBARDIEUX, « Construits identitaires et imaginaires de la territorialité : variations autour de la figure du « montagnard » », *Annales de géographie* 2008, 660, p. 101.

9. *Ibid.*, p. 102.

dans le domaine de l'environnement depuis 1970¹ ».

Ainsi, la démarche d'autodéveloppement des collectivités territoriales et de développement durable, proposée par le gouvernement (Titre I) avec dans l'idée qu'elle permettrait de généraliser le respect du patrimoine écologique², s'est traduite par une succession d'allègements des mesures de protection des espaces qui justifiaient pourtant l'adoption de la loi « Montagne », au point de la vider de son sens (Titre II).

1. S. HAGIMONT, « Décoloniser les montagnes ? Genèse de la loi “Montagne”, entre exploitation, protection et démocratie », *Revue d'histoire* 2023, à paraître.

2. *Ibid.*

Titre I

La loi « Montagne » première loi de développement durable en France

41. Bien que le terme de développement durable ne figure pas dans la loi « Montagne », on peut considérer que cette loi est une des premières loi d'aménagement et de développement durable, terme qui ne fera son apparition dans le code de l'urbanisme que près de quinze ans plus tard avec la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Voynet » puis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU ».

Le développement durable initialement défini dans le rapport Brundtland comme un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs¹ », est souvent présenté par l'intersection de trois domaines fondamentaux que sont l'environnement, le social et l'économie.

Tel est bien l'objectif de la politique de la montagne qui s'inscrit dans le cadre de la solidarité de la Nation et se caractérise par la promotion d'une démarche de développement local qui comporte en particulier, la mobilisation simultanée et équilibrée des ressources en vue du développement économique, la protection des équilibres biologiques et écologiques ainsi que l'amélioration des équipements et services aux populations montagnardes (art. 1^{er}). La loi « Montagne » est donc une loi globale d'équilibre entre développement et protection, comme l'indique son titre, qui présente la particularité de concerner un territoire spécifique dont une des caractéristiques est la faible densité de population dans de vastes espaces naturels. La question à laquelle la loi doit répondre est celle de savoir si la montagne est condamnée à la désertification, à charge pour la collectivité nationale de gérer son patrimoine naturel, ou bien si elle est le lieu d'une opération de reconquête et d'aménagement, mais sous quelles formes compatibles avec la préservation de son capital de nature et son héritage culturel²? Dans le cadre de la décentralisation, la loi a décidé de confier « aux populations locales et à leurs élus la possibilité d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement³, répondant ainsi avant l'heure aux préoccupations des piliers économiques et sociaux du développement durable, (chapitre 1) tout en prévoyant des règles de préservation des espaces renforcées, qui correspondent au pilier environnemental (chapitre 2).

1. G. H. BRUNDTLAND, *Notre avenir à tous : rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU*, ONU, avr. 1987, URL : https://fr.wikisource.org/wiki/Notre_avenir_%5C%C3%5C%A0_tous_-_Rapport_Brundtland (visité le 08/07/2022).

2. P. PRÉAU, « La montagne constitue une entité géographique spécifique », *RFDA* 1985, 4.

3. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « Montagne », art. 1^{er}.

Chapitre 1

Une démarche de développement local confiée à la population montagnarde

42. Comme le notait Pierre Préau en 1985, la notion de montagne a longtemps achoppé sur la variété des massifs français. « Il est certain que la perception immédiate de cette variété a beaucoup retardé l'adoption de mesures propres à la montagne ; d'un côté l'administration et les organismes d'aménagement du territoire butaient sur la définition de critères communs et indiscutables ; de l'autre côté, la pertinence des mesures propres à adopter exigeaient localement la prise en compte globale de situations locales représentant autant de configurations différentes. Le propre de la gestion de la montagne est toujours de mettre à nu, au-delà des normes courantes, cette tension entre l'administration sectorielle banalisée et la politique locale en recherche de solutions *ad hoc*¹ ». Le Décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, avait certes posé avant la loi « Montagne » les principes fondamentaux de l'aménagement en montagne qui seront repris par cette loi, mais il lui était reproché son inadaptation aux spécificités locales et au contexte de la décentralisation.

L'originalité de la loi « Montagne » tient donc moins au fond que dans l'organisation du territoire qu'elle met en place : elle s'appuie sur les communes ou parties de communes (et non pas sur une circonscription administrative propre à la montagne), qui bénéficient de nouvelles attributions octroyées par les lois de décentralisation (Section I) et instaure un nouvel échelon de réflexion et d'expression de la différence avec les « massifs » (Section II).

1. P. PRÉAU, « La montagne constitue une entité géographique spécifique », *RFDA* 1985, 4, p. 496.

Section I Une loi nationale propre à une entité géographique, qui s'inscrit dans le cadre de la décentralisation

43. Loi identitaire, la loi « Montagne » doit pouvoir justifier l'application d'un régime juridique dérogatoire au droit commun, applicable à des territoires très différents d'un point de vue géographique ou économique (géomorphologie, haute montagne et moyenne montagne, montagne méditerranéenne ou continentale, montagne à neige, montagne à vache...). Tel est l'enjeu de la définition de son champ d'application (§ 1.).

De plus, répondant à la « revendication forte d'une communauté de destin » selon un rapport officiel, elle marque une nouvelle étape dans la décentralisation (§ 2.), car la politique de la montagne perpétue ainsi l'« affirmation "militante" du droit à la révolte des territoires contre les effets destructurants des rapports centre-périphérie. Elle pose l'échelon des territoires locaux comme niveau privilégié d'identité sociale, de démocratie politique et de projet économique et annonce la philosophie des procédures inspirées du principe de subsidiarité, qui seront appliquées à la gestion des espaces, surtout ruraux, à la fin des années quatre-vingt et généralisées au début des années quatre vingt-dix¹ ».

§ 1. La définition des zones de montagne : pilier et talon d'Achille de la loi « Montagne »

44. À la suite d'un amendement parlementaire, la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde prévoyait que le gouvernement déposerait, avant le 31 décembre 1972, un projet de loi portant statut de la montagne². La loi « Montagne » mettra pourtant plus d'une décennie à émerger³. Outre la difficulté de concilier des enjeux parfois contradictoires, son élaboration a buté sur deux problèmes : la territorialisation du droit, difficilement concevable dans un État centralisé et la définition juridique du territoire concerné.

1. C. BROGGIO, « La politique de la montagne en France : Représentations, discours et montagne », *Hérodote* 2002, 107, 4, p. 147. L'auteur mentionne les affaires du Larzac et de la Vanoise pour leur rôle de politisation du dossier montagne. Mais le retentissement de ces deux affaires dans l'opinion publique nationale a débordé le seul cadre montagnard.

2. L. n° 72-12, 3 jan. 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde, *JORF* n° 004, 6 janvier 1972, art. 14.

3. S. M. MOULIN, « Définir la montagne, ferait-il battre des montagnes ? », *Constr.-Urb.* mai 2019, 5, p. 10-25.

Sur le premier point, comme en témoigne Louis Besson, « Notre pays se caractérise par une culture juridique qui n'est pas spontanément favorable à l'adoption de législations spécifiques à certaines parties du territoire national. La loi est nationale et elle doit s'appliquer à tous. Il semble que pour une instance comme le Conseil d'État ou peut-être aussi aujourd'hui le Conseil constitutionnel, les lois spécifiques sur une partie du territoire et qui ne concernent pas tous les habitants de la République, ne soulèvent pas spontanément l'adhésion¹ ». Et à cet égard, les pays européens voisins à structure fédérale ou fortement décentralisée ont pris beaucoup plus rapidement en considération leurs régions de montagne (Suisse, Allemagne, Italie²). La « segmentation » du droit toutefois, n'est pas si nouvelle en France, puisque la Constitution elle-même accorde un statut particulier aux collectivités d'outre-mer. L'existence de régimes particuliers en Corse et en Alsace-Moselle tempère elle-aussi le caractère unitaire de l'État. Le Conseil constitutionnel a en outre confirmé que les règles d'urbanisme pouvaient varier selon les parties du territoire pour permettre « la protection d'intérêts généraux tels que la sauvegarde des sites et des milieux naturels qui ne peut être assurée qu'à partir d'appréciations concrètes³ » ou que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit⁴ » ou encore à propos des directives territoriales d'aménagement, que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle aux avantages fiscaux et mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certains territoires dans un but d'intérêt général⁵ ». Le Conseil constitutionnel défend en effet une conception « équitable » de l'égalité qui répond à l'idée de solidarité nationale.

Il n'en demeure pas moins que pour la première fois une loi particulière s'applique à un territoire qui n'est pas une circonscription administrative. Elle fait de la montagne un territoire légitime, avec ses institutions, et non comme un simple zonage d'aménagement. En outre,

1. L. BESSON, « Retour sur la genèse de la loi Montagne » in *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*. Sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, juin 2013, p. 23.

2. J. BLANC, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la politique européenne de la montagne*, Paris : Sénat, 2011, 52 p.

3. Cons. const., 17 juill. 1985, n° 85-189 DC, *Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement*, *RJC*, *RDP* 1985, p. 395, note FAVOREAU ; *AIJC* 1985, p. 415, note GENEVOIS.

4. Cons. const., 7 jan. 1988, n° 87-232 DC, *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole*, *RJC*, *AIJC* 1988, chron. GENEVOIS ; *RDP* 1989, note FAVOREAU ; *Rev. sociétés* 1988, note GUYON.

5. Cons. const., 26 jan. 1995, n° 94-358 DC, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *RFDC* 1995, p. 389, note MÉLIN-SOUCRAMANIEN, TRÉMEAU et PINI ; *RFDC* 1995, p. 787, note TRÉMEAU ; *LPA* 20 oct. 1995, p. 8, chron. MATHIEU et VERPEAUX ; *RFDA* 1995, p. 876, note ROUSSEAU ; *D* 1997, p. 119, obs. TRÉMEAU ; *D*. 1997, p. 125, obs. OLIVA ; *D*. 1997, p. 124, note PINI ; *D*. 1997, p. 139, obs. MÉLIN-SOUCRAMANIEN. Voir également D. ROUSSEAU, « Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire », *RFDA* oct. 1995, 876 et s.

la loi « Montagne », adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale¹, reconnaît à la fois « l'identité et les spécificités de la montagne », mais également celles de chacun des différents massifs pour justifier une discrimination positive. Contrairement aux autres mesures de ce type qui s'appliquent à un secteur d'activité, les dispositions portent ici « à la fois sur une partie limitée du territoire, et sur de nombreux secteurs de la vie économique et sociale² ». Cette territorialisation du droit a été confortée quelques mois plus tard avec la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « Littoral », applicable aux territoires marins³ avec lesquels elle partage la problématique touristique et foncière.

Par ailleurs, si la loi « Montagne » introduit un droit à la différence par la mise en œuvre de politiques publiques adaptées aux réalités de la vie montagnarde, elle introduit également des dispositions d'application nationale pour répondre à des enjeux que les problèmes de montagne ont révélé : ainsi, les dispositions relatives au remembrement-aménagement, à la récupération des terres incultes, aux biens sectionnaux, ne concernent pas seulement la montagne.

L'autre problématique qui a freiné l'élaboration de la loi, est la définition de la montagne. Les géographes eux-mêmes admettent que les innombrables recherches sur la définition de la montagne « n'ont pas abouti à une définition simple de ce milieu, tant les paramètres sont nombreux, les combinaisons subtiles, les solutions pour s'y adapter variées », mais ils s'accordent pour attribuer certains traits communs aux montagnes : « aggravation des conditions climatiques, pente et dénivellation, volume de relief, modification du couvert végétal⁴ ».

À l'impossible nul n'est tenu, aussi la loi « Montagne » n'a pas défini la montagne mais des zones de montagnes, dans la perspective de favoriser l'entretien de l'espace pastoral. Depuis leur définition a peu évoluée. L'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les définit en métropole, à partir de critères géographiques (altitude et pente) qui pénalisent « certaines activités économiques », comme l'agriculture ou la sylviculture :

« Les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités

1. Ou presque : un député a voté contre la loi « Montagne ». Le nombre d'abstentions tempère toutefois l'enthousiasme parlementaire : il y a eu 155 abstentions. *JOAN*, première séance du 19 décembre 1984, p. 7250. Coté Sénat, le compte rendu de séance ne détaille pas les votes : *JO Sénat*, séance du 20 décembre 1984, p. 4829.

2. DATAR, *La montagne, une loi une politique*, brochure, Paris, 78 p., non daté, p. 6.

3. La loi « Littoral » s'appliquent également aux communes de métropoles et des départements d'outre-mer riveraines des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, ou riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. C. envir., art. L. 321-2.

4. P. PRÉAU, « La montagne constitue une entité géographique spécifique », *RFDA* 1985, 4, p. 468.

économiques. Elles comprennent, en métropole, les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus :

1° Soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ;

2° Soit à la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire, de fortes pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux ;

3° Soit à la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap, résultant de chacun d'eux pris séparément, est moins accentuée ; dans ce cas, le handicap résultant de cette combinaison doit être équivalent à celui qui découle des situations visées aux 1° et 2° ci-dessus ;

Chaque zone de montagne est délimitée par arrêté interministériel et rattachée par décret à l'un des massifs visés à l'article 5¹ ».

Dans les départements d'outre-mer, où la loi ne concerne qu'un seul massif, la définition est plus précise, puisque les conditions d'altitude et de pentes sont chiffrées :

« Les zones de montagne comprennent les communes et parties de communes situées à une altitude supérieure à 500 mètres dans le département de la Réunion et à 350 mètres dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique.

Peuvent, en outre, être classées dans les zones de montagne de ces départements les communes et parties de communes situées à des altitudes inférieures à celles indiquées à l'alinéa précédent mais supérieures à 100 mètres, dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins.

Chaque zone est délimitée par arrêté interministériel². »

Les arrêtés interministériels du 6 septembre 1985 ont donc délimité la zone de montagne pour la France métropolitaine d'une part et pour les départements d'outre-mer d'autre part. Ces arrêtés visent à la fois la loi « Montagne » et le décret n° 77-566 du 3 juin 1977 sur l'agriculture de montagne et les zones défavorisées, pour délimiter la zone de montagne à partir de précédents arrêtés de classement de communes et parties de communes en zones défavorisées³, avec une

1. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « Montagne », art. 3.

2. *Ibid.*, art. 4.

3. A savoir pour la France métropolitaine : A. 20 févr. 1974 portant délimitation des zones de montagne, A. 28 avr. 1976 et A. 18 jan. 1977 portant classement de communes et parties de communes en zone de montagne, A. 13 nov. 1978 portant classement de la commune de Loucrup en zone de montagne, A. 29 jan. 1982,

différence notable : les arrêtés pris en application du décret du 3 juin 1977 étaient signés par les seuls Ministre de l'agriculture et Ministre de l'économie et des finances, alors que les arrêtés du 6 septembre 1985 font intervenir les autres ministères, ce qui est plus conforme au caractère global de la nouvelle politique de la montagne, dont l'objectif principal est de parvenir à un équilibre entre développement économique et protection de l'environnement.

Pourtant, petit à petit l'ensemble des acteurs de la montagne se sont mobilisés dans l'espoir d'obtenir des avantages comparables à ceux accordés aux agriculteurs. Plutôt que de proposer de revoir la pertinence du zonage « Montagne », le gouvernement a fait le choix d'une mise en œuvre réglementaire multiple, portant tantôt sur des besoins agricoles, tantôt sur des besoins d'urbanisme, ce qui est source de contentieux et de confusion. La définition de la zone de montagne est donc tout à la fois le pilier de la loi « Montagne » (A.), indispensable à sa mise en œuvre, et son talon d'Achille (B.).

A. *La zone de montagne, pilier de l'application de la loi « Montagne »*

45. On l'a vu en introduction, les premières mesures relatives à la montagne datent de la fin du XIX^{ème} siècle avec la loi de 1860 sur les boisements en montagne et de 1882 sur la restauration des terrains en montagne. Mais à l'époque, la montagne n'a pas été définie et les juristes se sont posé la question de savoir si ce texte pouvait s'appliquer au-delà de la montagne à d'autres territoires définis par opposition à la plaine et « en conséquence, être entendu dans un sens général de tous les lieux en pente, quelque soit la déclivité ». La Cour de Cassation a répondu à cette interrogation plus d'un demi siècle après l'adoption de ces lois, dans arrêt du 19 novembre 1940. Elle indiquait alors que les mots « terrains en montagne » ne pouvaient « désigner des coteaux dont la déclivité est peu considérable », mais ne définissait pas pour autant la montagne¹.

Mais c'est surtout à partir des années 1960 qu'une politique propre à la montagne va germer avec une série de mesures sectorielles portant d'abord sur l'agriculture puis sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. La zone de montagne a donc été à l'origine définie « dans une logique de handicap [agricole] devenue réductrice² » (1.) avant de servir de fondement à d'autres politiques sectorielles (2.).

A. 20 sept. 1983, A. 14 déc. 1984 et A. 25 juill. 1985 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées. Pour les départements d'outre-mer A. 18 mars 1975 et A. 29 jan. 1982 portant délimitation de zones de montagne dans les trois départements d'outre-mer de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. De plus, entre 1986 et 2022 une trentaine d'arrêtés supplémentaires de classement de communes ou parties de communes en zone de montagne ont été pris.

1. M. DESROUSSEAUX, *La protection juridique de la qualité des sols*, sous la dir. de P. BILLET, Thèse de droit, Lyon 3 : Jean Moulin, 2014, p. 238.

2. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 456.

1. La zone de montagne : une définition originelle à des fins agricoles

46. La première définition de la montagne résulte de la loi de finances du 26 décembre 1959¹ dont l'article 58 disposait :

« Le cinquième alinéa de l'article 1110 du code rural est complété par les dispositions suivantes "en outre ce chiffre pourra, dans les mêmes conditions, être abaissé en dessous de 16 NF pour les exploitants montagnards dont la cotisation sera alors établie sur la base d'un revenu cadastral égal à 16 NF".

Un décret, pris sur le rapport du Ministre des finances et des affaires économiques et du Ministre de l'agriculture, fixera, avant le 1^{er} avril 1960, les modalités d'application des présentes dispositions ».

L'administration fut donc contrainte, pour encadrer le régime de retraite des agriculteurs, de définir une zone de montagne par un décret du 23 juin 1961² puis de la délimiter par des arrêtés ministériels en 1961 et 1962³, qui marquent le point de départ en France de la politique de la montagne.

La montagne est alors définie par deux critères principaux : l'altitude (80 % de la superficie communale située à une altitude supérieure à 600 mètres au-dessus du niveau de la mer) et la dénivellation (dénivellement entre les limites altimétriques inférieures et supérieures du territoire cultivé, supérieur à 400 mètres), assoupli par un troisième critère prévu au deuxième alinéa :

« Les communes ne répondant pas à ces critères d'altitude et de dénivellement, mais dont l'économie est étroitement liée à celle des communes limitrophes satisfaisant aux conditions précédentes peuvent être classées en zone de montagne⁴ ».

Cette définition sera revue en 1975 dans le cadre de la prise en charge par la communauté économique européenne d'une politique en faveur des zones défavorisées. Les critères désormais retenus sont le climat, la pente ou la combinaison de ces deux facteurs⁵.

C'est cette définition européenne qui sera reprise par la suite par le décret n° 76-395 du 28 avril 1976 portant délimitation des zones défavorisées (qui incorpore en droit français la directive

1. L. n° 59-1454, 26 déc. 1959 portant loi de finances pour 1960, art. 58.

2. D. n° 61-650, 23 juin 1961, relatif à l'application du régime de l'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards.

3. A. 26 juin 1961 et A. 3 août 1962 portant délimitation des zones de montagne pour l'application du décret n° 61-650 du 23 juin 1961.

4. D. n° 61-650, 23 juin 1961, précité, art 2.

5. Directive 75/268/CEE, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées 28 avr. 1975, art. 3.

CEE 75/268 du 28 avril 1975), puis par le décret n° 77-566 du 3 juin 1977 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, et enfin par la loi « Montagne » (qui lui donnera une valeur légale et non plus réglementaire) et par les différents règlements et directives européens ultérieurs.

Pour juridique quelle soit, la définition de la zone de montagne comporte une part d'arbitraire. Gilbert Dalla-Rosa relate les pressions de la profession agricole et des élus pour la délimitation de la zone de montagne dans les Pyrénées atlantiques, ce qui explique l'extension progressive de cette zone ¹, illustrée par la carte ci-après (Figure 1.1).

Cette délimitation a généré selon cet auteur un double problème :

- un sentiment d'injustice parmi les agriculteurs les plus défavorisés par le milieu naturel (ceux de la haute montagne),
- et la nécessité de mettre un terme à "cette excroissance chronique de la montagne" en créant le long de la montagne une zone de piémont bénéficiant d'avantages réduits ².

Le refus de classer, à la demande des élus et des agriculteurs, 33 nouvelles communes du pays basque en zone de montagne par le Ministre de l'agriculture par décision du 28 juin 1979 fera l'objet d'un recours par l'association des maires de montagne. Celle-ci sera déboutée par une décision du tribunal administratif de Pau du 24 juin 1981 ³.

En revanche, les arrêtés de classement en zone de montagne, ouvrant le droit au versement d'aides agricoles majorées, n'ont pas fait l'objet de contestation, jusqu'à ce que cette délimitation s'accompagne de dispositions relevant d'autres politiques sectorielles et notamment de règles d'urbanisme restrictives fixées par la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'amélioration de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 puis par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la

1. G. DALLA-ROSA, « La zone de montagne dans les Pyrénées Atlantiques : une délimitation controversée », *RGA* 1984, LXXII, 2, p. 347-361.

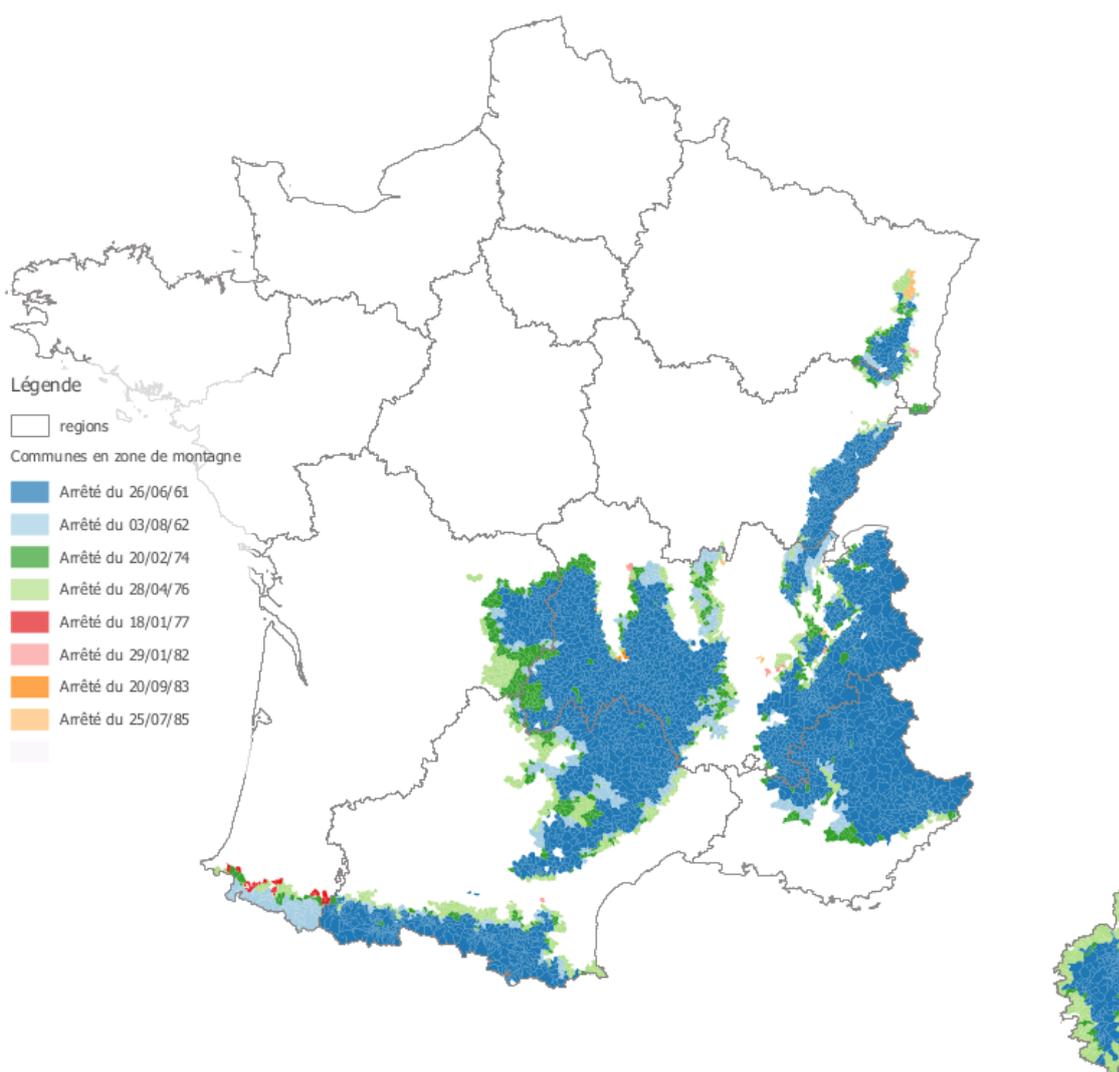
2. Les zones de Piémont étaient définies par un arrêté interministériel du 2 août 1979 dont l'article 1^{er} disposait que les communes devaient être :

- « contiguës à la zone de montagne,
- présenter des caractères montagneux atténués mais suffisants, pour constituer un handicap certain rendant aléatoire le maintien de la poursuite de l'activité agricole,
- avoir une activité orientée principalement vers l'élevage extensif ».

La contiguïté n'était pas toujours exigée, car l'article 2 prévoyait une exception à cette condition, ce qui a permis au Morvan d'être classé en zone de piémont. Aujourd'hui, les zones défavorisées ont été remplacées par les « zones soumises à des contraintes naturelles », au titre de l'article 32 du règlement (UE) 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil. Les critères pour les délimiter sont le climat, la nature et la qualité des sols ainsi que le relief.

3. Cité par G. DALLA-ROSA, « La zone de montagne dans les Pyrénées atlantiques : une délimitation controversée », *op. cit.*, p. 359. Pour un exemple de contentieux lié au refus de classer certaines communes du Doubs en zone de montagne, voir CE, 9 mars 1984, n° 15784, 15786, *Cne de Dannemare-les-Glay*.

FIGURE 1.1 – Délimitations successives de la zone de montagne de 1961 à 1985



Source : S. M. Moulin d'après les données de l'observatoire des territoires du CGET, 2018.

protection de la montagne. La traduction réglementaire de la zone de montagne a alors donné lieu à plusieurs délimitations.

2. La multiplication des classements en fonction de politiques sectorielles

47. Toutes les dispositions de la loi « Montagne » ne concernent pas la montagne telle qu'elle est définie aux articles 3 et 4. Certaines dispositions concernent les « massifs », tandis que d'autres s'appliquent à l'ensemble du territoire national (remembrement-aménagement, biens sectionnaux, récupération des terres incultes) ou s'y appliqueraient en l'absence de précision relative à leur champ d'application d'après une note du Ministère de l'équipement et du logement¹, même si elles font souvent références à des situations montagnardes (remontées mécaniques, ski alpin et ski nordique, pastoralisme, ressource hydroélectrique). En outre, la délimitation de la montagne prévue par l'article 3 fait l'objet de deux traductions réglementaires imbriquées : un zonage montagne issu de la politique agricole des années 1960-1970 et qui continue à évoluer et un zonage au titre de la politique d'urbanisme, calé initialement sur celui de la politique agricole et figé au 30 septembre 1985 (b.)

Les autres politiques sectorielles s'appuient généralement sur l'une ou l'autre de ces délimitations et il en résulte une approche protéiforme de la montagne, peu cohérente avec l'idée d'une politique globale (a.)

a. Une politique globale portée par une délimitation de la zone de montagne protéiforme

48. Le périmètre de la zone de montagne varie non pas en raison de la diversité des situations géographiques ou économiques, que les rapports relatifs à la montagne ne manquent pas de rappeler², mais en fonction des politiques qui s'y appliquent. En outre, seuls l'urbanisme et la politique agricole s'accompagnent d'une délimitation réglementaire.

Les zones de montagne peuvent ainsi s'entendre différemment selon les codes qu'il s'agit d'appliquer et leur objet :

- code rural et de la pêche maritime : versement aux agriculteurs de l'indemnité compensatoire de handicap naturel, dénomination "montagne" pour les produits agricoles³ ;

1. MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, Équipement et Logement, Thèmes et commentaires 1.1 – *Champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne*, non daté.

2. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, 199 et s. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 26 ; V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, annexe 9.

3. Dans ce domaine, deux dénominations liées aux productions montagnardes coexistent : une dénomination

- code de l'environnement : redevance pour la pollution de l'eau, redevances pour prélèvement de la ressource en eau, chasse, pêche, circulation d'engins motorisés, prise en considération des risques naturels, etc. ;
- code de l'urbanisme : construction en continuité de l'urbanisation existante, procédure d'unité touristique nouvelle, autorisation d'exécution des travaux de remontées mécaniques et autorisation d'aménagement de pistes, etc. ;
- code général des impôts et code général des collectivités territoriales : taxe sur les remontées mécaniques, redevance de ski de fond, majoration de la dotation globale de fonctionnement ;
- code du tourisme : conventions d'aménagements, refuges, remontées mécaniques, servitudes de pistes de ski et remontées mécaniques.

Au delà des codes, certaines réglementations font également référence à la montagne. Ainsi, le règlement (UE) 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013, a longtemps distingué la zone de haute montagne, la zone de montagne simple, la zone de piémont et la zone défavorisée simple pour le versement de l'Indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN). Aujourd'hui elle distingue les « zones de montagne », les « zones autres que les zones de montagne, qui sont soumises à des contraintes naturelles importantes » et les « autres zones soumises à des contraintes spécifiques ¹ ».

Pour les secours, la notion de zone de montagne est entendue dans son « acception courante » et non au sens juridique qui lui est conféré par la loi « Montagne ». Ainsi, sera qualifié de « secours en montagne », « toute opération de secours à la personne au sens de l'article L. 1424-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) en zone de montagne nécessitant une formation particulière des personnels intervenants ainsi que la mise en œuvre de techniques et de matériels spécifiques aux activités de montagne, comme ceux de l'alpinisme ² ».

Pour la réglementation de la pêche, les « lacs de montagne » sont désignés par arrêtés ministériels sans référence à la zone de montagne de l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985. C'est ainsi que le lac de retenue Saint-Michel situé à 230 mètres d'altitude dans la commune de Brennilis en Bretagne est classé « grand lac de montagne » par l'arrêté du 15 mars 2012 fixant, en application de l'article R. 436-36 du code de l'environnement, la liste des grands lacs intérieurs et des lacs de montagne pour lesquels peut être établie une réglementation spéciale de la pêche

« produit de montagne », issue de la réglementation européenne et une dénomination « montagne », issue du droit national. Voir Instr., 17 juill. 2014 sur l'usage de la mention « montagne ». NOR : AGRT1417440J.

1. Règl. (UE) 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 17 déc. 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

2. Circ, 6 juin 2011, relative aux orientations générales pour la mise en œuvre des moyens publics concourant au secours en montagne et sa formalisation dans le cadre d'une disposition spécifique ORSEC, dite circulaire « Kihl », NOR : IOCK1110769C.

et la composition des commissions consultatives.

Selon le type de mesure envisagé, il convient donc de se référer aux différents arrêtés de classement en zone de montagne pour démêler l'imbrication des zonages au titre de l'agriculture et de l'urbanisme.

b. Une imbrication complexe des zonages au titre de l'agriculture et de l'urbanisme

49. Deux zones de montagne ont été délimitées sur le fondement de la même définition (article 3 de la loi « Montagne » et article D. 113-14 du code rural) : une zone de montagne destinée au versement de subventions agricoles d'une part et une zone de montagne où les dispositions particulières d'urbanisme sont applicables « à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement »¹ d'autre part.

La zone de montagne « agricole » a été délimitée à partir de la notion de « handicap » lié à la situation géographique des terrains dès 1961 bien avant l'adoption de la loi « Montagne ». L'arrêté du 30 septembre 1985 qui délimite la zone de montagne métropolitaine pour l'application du code de l'urbanisme, s'est calqué sur cette délimitation mais l'a figé à partir des arrêtés pris au titre de l'agriculture avant 1985, alors que la zone de montagne « agricole » a poursuivi son extension².

Bien que reposant sur la même définition, ces délimitations diffèrent dans leur fondement (qui est soit l'article R. 113-14 puis D.113-14 du code rural et de la pêche maritime, pour le zonage « agricole », soit l'article 3 de la loi « Montagne » pour l'application du code de l'urbanisme) et dans leur procédure puisque la délimitation au titre de l'article 3 requiert des arrêtés interministériels, tandis que le zonage agricole relève du Ministre chargé de l'agriculture et du Ministre de l'économie et des finances, voire du seul Ministre de l'agriculture, lorsqu'il s'agit de « rectifications de délimitation d'importance secondaire et, en tout état de cause,

1. C. urb., art. L. 122-2.

2. A. 13 mars 1986, A. 27 juin 1986, A. 3 sept. 1986, A. 26 mars 1987, A. 19 oct. 1987, A. 19 jan. 1990, A. 28 déc. 1990, A. 28 mai 1997, A. 21 juill. 1998, A. 28 juillet 2004, A. 18 nov. 2004, 18 mai 2006, 30 janvier 2007, A. 31 oct. 2008, A. 12 juin 2009, A. 27 jan. 2010, A. 31 mars 2011, 14 mars 2012, A. 28 mars 2013, A. 9 avr. 2015, et A. 4 juill. 2016 portant classement de communes en zones défavorisées. La liste des communes classées en zone agricole défavorisée (qui inclut des communes classées partiellement en zone de montagne) figurent à l'annexe à l'arrêté interministériel du 27 mars 2019 portant délimitation de zones agricoles défavorisées, modifié par A. 9 juin 2020 modifiant arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées puis par A. 13 mars 2023 portant classement de parties d'une commune en zones défavorisées (montagne).

limitées à 0,5 p. 100 de la superficie agricole utile nationale¹ ».

La carte de France suivante (figure 1.2) illustre la différence entre les zones de montagne délimitées aux fins d'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières à la montagne et les zones de montagne « agricoles », étant précisé que si cette dernière recouvre en principe la zone de montagne urbanistique, on trouve néanmoins quelques cas particuliers². Pour des questions d'échelle, cette carte ne peut toutefois pas distinguer les communes classées totalement de celles classées partiellement en zone de montagne. Elle devient plus lisible à l'échelle du département, comme le montre la figure 1.3 pour le département de l'Isère, qui illustre la différence entre la zone de montagne urbanistique et la zone de montagne agricole dans ce département : dans les communes en orange clair, les agriculteurs bénéficient de subventions en raison du « handicap montagne », mais les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones de montagne ne s'y appliquent pas. Dans les communes blanches hachurées en rose, au contraire, les agriculteurs ne bénéficient pas de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, mais les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones de montagne s'appliquent dans certains hameaux.

L'objectif partagé de la politique agricole et de la politique d'aménagement du territoire étant de préserver les terres agricoles et les paysages de montagne, en grande partie façonnés par les activités agricoles, une telle distinction laisse perplexe et force est de constater qu'elle constitue le talon d'Achille l'application de la loi « Montagne ».

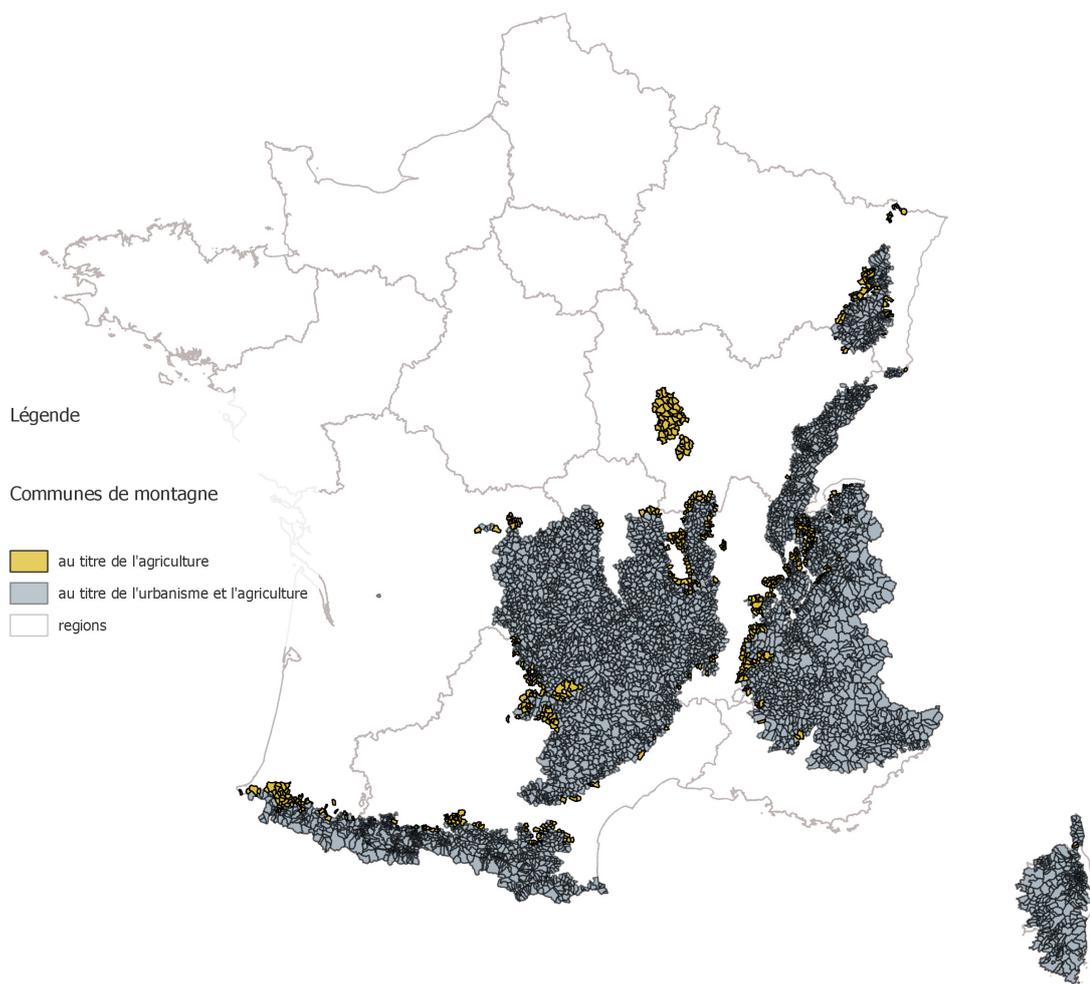
B. *La zone de montagne, talon d'Achille de l'application de loi « Montagne »*

50. Les délimitations réglementaires mentionnées précédemment montrent que le « zonage montagne » varie selon les objectifs recherchés. Les deux principaux buts sont le maintien des activités agricoles et le développement maîtrisé de l'espace montagnard (et en particulier de l'aménagement touristique). En effet, la plupart des dispositions de la loi « Montagne » sont favorables aux territoires de montagne, au nom de la solidarité nationale. La contrepartie est une protection spécifique de la montagne qui s'est traduite par l'introduction de dispositions contraignantes particulières dans le code de l'urbanisme (articles L. 122-1 et suivants). Et c'est

1. C. rur., art. D. 113-17.

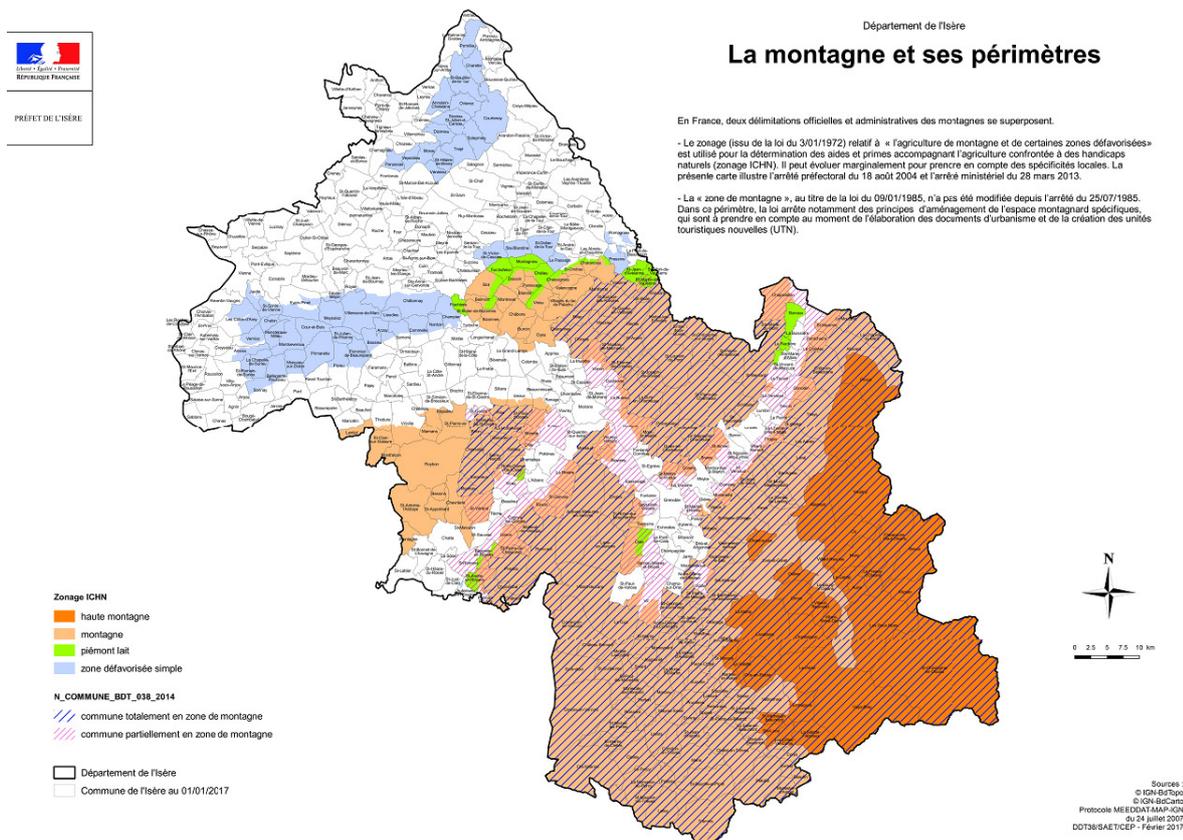
2. La base de données du CGET de 2018 identifie par exemple la commune de Paulhac (Haute-Loire) comme étant située en zone de montagne en totalité par arrêté du 20 septembre 1983 pris au titre de la politique agricole mais repris également par l'arrêté du 30 septembre 1986 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne ». Par la suite, les arrêtés du 19 janvier 1990 et 28 mai 1997 ont limité le classement en zone défavorisée de montagne à la « partie à l'ouest du chemin reliant Saint-Laurent - Chabreuges à Paulhac et au sud du ruisseau Longiroux ».

FIGURE 1.2 – Différence des délimitations « agricole » et au titre de l'urbanisme de la zone de montagne



Source : S. M. Moulin d'après les données de l'observatoire des territoires du CGET, 2018

FIGURE 1.3 – Différence des délimitations « agricole » et au titre de l'urbanisme de la zone de montagne, à l'échelle du département de l'Isère



Source : Site de l'État en Isère <http://www.isere.gouv.fr/>, Direction départementale des Territoires, 2017

donc souvent à l'occasion de l'application de ces dispositions, que la délimitation de la zone de montagne pose problème. Les porteurs de projets doivent donc déterminer si la commune figure dans une des listes administratives de communes situées en zone de montagne, puis interpréter la portée de cette délimitation. Le double zonage montagne est ainsi source de contentieux (1.) et source de confusion (2.).

1. Les arrêtés de classement : une source de contentieux

51. Le classement au titre de l'urbanisme introduit des règles plus restrictives en matière d'urbanisme que le droit commun. Ainsi, les nouvelles constructions doivent, en principe, être édifiées en continuité de l'urbanisation existante¹ et les projets touristiques sont soumis à une procédure particulière d'autorisation². Ce classement a donc soulevé l'opposition de certains élus ou des habitants, tout comme le classement des communes riveraines des estuaires et des deltas, pour l'application de la loi « Littoral ».

Le juge a été amené à préciser la nature juridique des arrêtés de classement. D'abord identifiés comme des actes réglementaires³, le Conseil d'État a considéré que ces arrêtés n'édicte en eux-même aucune règle particulière, ils sont dépourvus de caractère réglementaire. Dès lors, les arrêtés de classement ne peuvent être contestés par la voie de l'exception d'illégalité en dehors du délai de recours contentieux⁴. Le juge contrôle alors que le classement en zone de montagne n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation⁵. Aujourd'hui la délimitation de la zone de montagne pour l'urbanisme est donc figée. Les revendications des élus de montagne ne portent donc plus sur le classement de leur commune mais sur les contraintes d'urbanisme qui, par conséquent, n'ont cessé de s'éroder⁶.

Lors du Conseil national de la montagne de Chamonix de 2015, le gouvernement, avait annoncé la rationalisation du zonage montagne. Mais face aux incertitudes et aux injustices nées de la méthode utilisée dans les années 1960 et 1970 pour définir les communes situées en zone de montagne (voir *supra* n° 45, p. 64), on comprend qu'il ait préféré ne pas rouvrir la boîte de pandore en réexaminant la situation des communes au regard de la définition de l'article 3 de la loi « Montagne » à l'aide d'outils modernes (notamment données du Système d'information géographique (SIG)), quitte à laisser planer l'ambiguïté entre le zonage montagne "urbanisme" et le zonage montagne "agricole"⁷, pourtant source de confusion pour l'application des textes.

1. C. urb., art. L122-5.

2. Voir par exemple P. JUEEN, « L'érosion des principes généraux d'urbanisation de la loi montagne » in *L'urbanisation de la montagne - observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, 2013, p. 73

3. TA Grenoble, 12 juin 2002, *Casanova*, *RDI* 2003, p. 103.

4. CE, 7 oct. 2015, n° 380468, *SAS ECRCF*; CAA Marseille, 20 mars 2014, n° 12MA02078, *SAS ECRCF*, CE, 10 mai 2007, n° 272288, *Cne de Saint-Cézaire-sur-Siagne*.

5. TA Pau, 19 déc. 1995, *Cne de Montcayolle-Larroy-Mendibieu*; CAA Marseille, 24 nov. 2005, n° 02MA01370 Précisons que la charge de la preuve de l'absence de bien fondé du classement en zone de montagne pèse sur la commune qui l'allègue : CAA Marseille, 3 juin 2004, n° 00MA01410, *Cne de Saint-Cézaire-sur-Siagne*.

6. P. JUEEN, « L'érosion des principes généraux d'urbanisation de la loi montagne » in *L'urbanisation de la montagne - observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, 2013, p. 73.

7. Il ressort des travaux préparatoires de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 que le législateur s'était posé la question de savoir s'il ne fallait pas donner de la montagne une définition reposant sur d'autres critères que ceux du décret n° 77-566 du 3 juin 1977 sur l'agriculture de montagne et les zones défavorisées, dictés par les

2. Les arrêtés de classement : une source de confusion pour l'application des textes

52. Différentes notes internes du Ministère en charge de l'aménagement du territoire¹ et décisions de justice² ont rappelé l'existence de deux délimitations réglementaires de la zone de montagne. Le juge a notamment précisé que l'existence d'un arrêté interministériel délimitant une zone dans les conditions prévues à l'article 3 de la loi « Montagne » était nécessaire, même lorsque la commune est située en zone de montagne au titre du code rural, pour que les dispositions de la loi s'y appliquent³.

Pour autant, la confusion demeure (a.) et ce d'autant plus que les périmètres des communes classées totalement ou partiellement en zone de montagne ont évolué (b.).

a. Confusion des collectivités concernées pour l'application des différents régimes juridiques

53. La confusion entre les communes classées en zones de montagne au titre des politiques d'urbanisme et au titre des politiques agricoles a été soulevée lors de l'audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » réalisé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en septembre 2013. Il recommandait alors de « rappeler quel est le zonage de montagne correspondant aux règles d'urbanisme et en organiser la communication auprès de tous les partenaires, pour leur permettre de comprendre la distinction avec les classements montagne pour les dotations aux communes, au titre de l'agriculture et des territoires de massif »⁴.

Force est de constater que les zones de montagne affichées par le ministère en charge de l'aménagement du territoire et le Commissariat général à l'égalité des territoires diffèrent, comme l'indique la carte réalisée par le CGEDD dans son rapport (figure 1.4). On pourrait de plus, faire la même remarque à propos des zonages affichés par les directions départementales

spécificités de l'élevage en montagne et qui ne fassent pas référence aux handicaps de l'activité agricole. Il y a finalement renoncé d'une part pour respecter la directive européenne 75/268/CEE du 28 avril 1975 précitée et d'autre part pour ne pas risquer de soulever des contestations locales hors de proportion avec l'intérêt que présentait l'amélioration du concept juridique de la montagne. Ainsi des critères liés au climat, à l'isolement ou à la durée de l'hivernage n'ont pu être retenus.

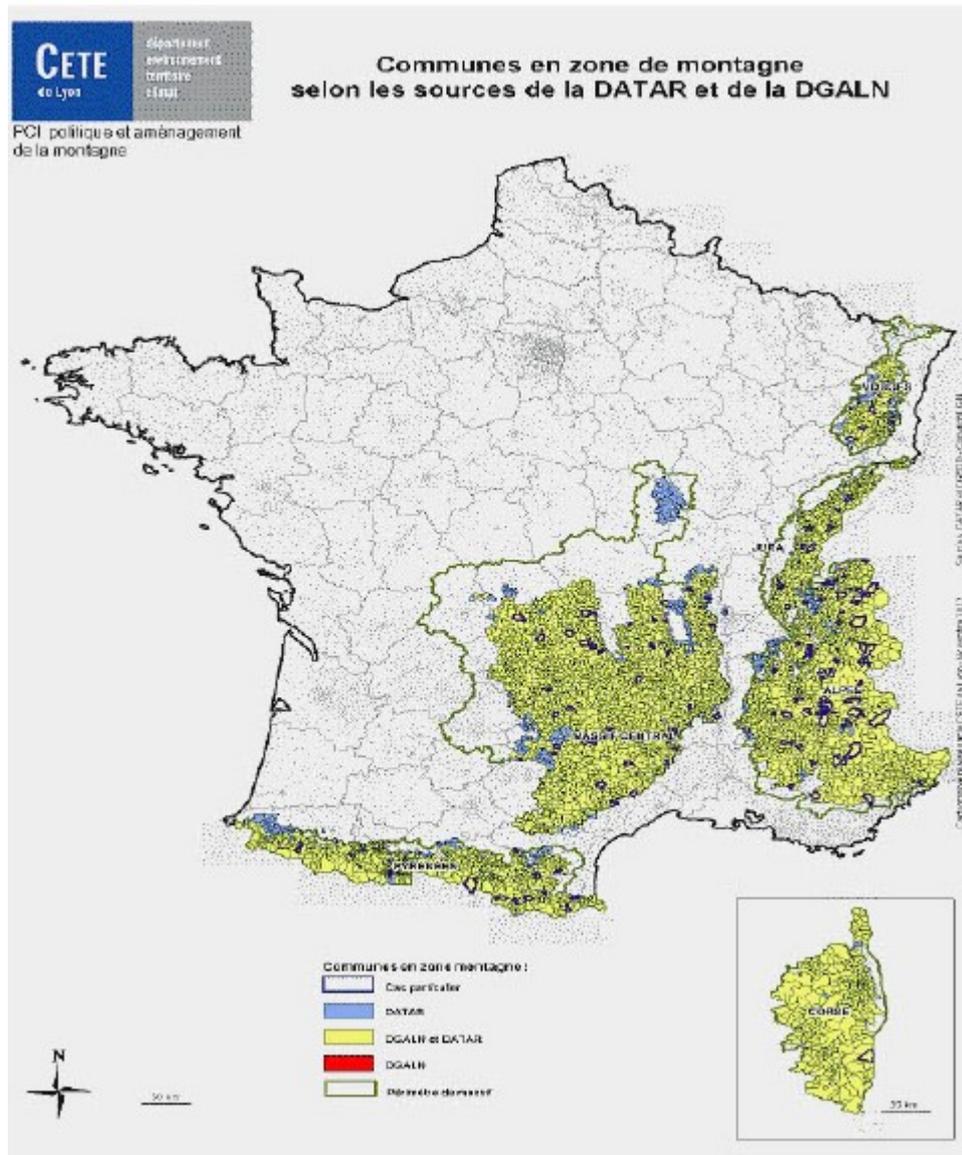
1. Voir MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, Équipement et Logement, Thèmes et commentaires 1.1 – *Champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne*, non daté, ou note de la direction régionale de l'environnement Rhône-Alpes à M. le directeur départemental de l'équipement de l'Isère du 5 oct. 1998.

2. Rep. min., QE n° 1893, JOAN, 7 juin 1993, p. 2833; CAA Marseille, 16 juin 2011, n° 09MA01017, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*.

3. CE, 24 mars 1989, n° 71797, *Ministre de l'équipement, du logement et des transports c. Rocher* et CE, 26 juill. 2006, n° 258868, *La SELAFA GUY Y c. Cne de Samoëns*.

4. B. CREUCHET et al., *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013, p. 23.

FIGURE 1.4 – Communes en zone de montagne selon les sources de la DATAR et de la DGALN



Source : Creuchet, B., M.-P. Doizelet, J.-J. Kegelart, M. Steinfelder et J. Lalot, Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne, n° 008302-01, Rapport du CGEDD, 2013, p. 22

des territoires ou l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM). La proposition du Conseil général de l'environnement et du développement durable paraît donc pertinente.

En outre, les dispositions de la loi « Montagne » ont été intégrées dans différents codes, dans lesquels, la mention de « zone de montagne » est souvent imprécise. S'agit-il de la zone définie par l'article 3 de la loi « Montagne » ou de celle définie par l'article D.113-14 du code rural et de la pêche maritime ? Le code de l'urbanisme, le code de l'environnement, le code des

transports et le code général des collectivités locales font systématiquement référence à la zone de montagne de la loi « Montagne ». Le code du sport fait référence à la montagne et à la haute montagne, sans les définir. Le code des douanes ne comporte qu'une référence à la « zone de montagne »¹ en précisant « telle que définie par décret » (à l'article D.113-14 du code rural donc). Ceci paraît logique, puisqu'il s'agit d'exonération des taxes intérieures de consommation de carburant à bord des véhicules utilisés pour les besoins d'opérations de collecte du lait dans les exploitations agricoles. En revanche, la lecture du code rural et de la pêche maritime est plus complexe. Certaines dispositions font références aux « zones de montagne et aux zones défavorisées² » qui correspondent à la montagne agricole, d'autres font référence aux « communes et parties de communes définies à l'article 3 de la loi montagne³ », mais la plupart des dispositions font référence à la « zone de montagne » sans autre précision. Il faut donc chercher la genèse des articles pour savoir s'ils sont issus de la loi « Montagne ». Le code rural va même jusqu'à étendre la notion de zone de montagne, puisqu'en vertu des articles L. 181-6 et L. 183-6, à Mayotte et à Saint-Martin, « les dispositions du présent code faisant référence aux zones de montagne s'appliquent aux terrains dont la pente est supérieure à 15 % ».

Aussi, le gouvernement s'est-il engagé lors du Conseil national de la montagne du 25 septembre 2015 à « rationaliser le zonage “montagne” en unifiant les classements existants par un arrêté interministériel unique⁴ ». Par conséquent, le rapport des députées Annie Genevard et Bernadette Laclais du 27 juillet 2015 proposait « de prendre un nouvel arrêté interministériel reprenant tous les arrêtés précédents pour obtenir une liste de communes « classées montagne au sens de la loi de 1985 » unique et incontestable, puis dans un deuxième temps mettre en cohérence les zonages montagne et massif pour être en conformité avec la loi, enfin de dissocier le zonage montagne et le zonage agricole »⁵.

La première de ces propositions a été suivie partiellement par le gouvernement dont l'instruction gouvernementale du 12 octobre 2018 annonce la réalisation d'une liste des communes concernées par l'application des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne »⁶. Celle-ci ne prendra cependant pas une forme réglementaire mais consistera dans la mise à jour de la

1. C. douanes, art.265 bis.

2. C. rur, art. L. 722-5-1, art. D. 343-16.

3. C. rur, art. L. 143-1.

4. PREMIER MINISTRE, *La montagne : un territoire exceptionnel, un patrimoine vivant. Feuille de route du Gouvernement pour la montagne, à l'heure du défi climatique* présentée au Conseil national de la montagne le 25 septembre 2015, p. 29.

5. A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé avec la nation des territoires de montagne*, Rapport au Premier ministre, 27 juill. 2015, p. 86, proposition n° 37.

6. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 1 : Le champ d'application des dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne en France métropolitaine.

liste des communes issues de l'arrêté du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine (évolution des découpages communaux et changement de noms), mise en ligne en 2021¹.

Cette liste éclaire la situation des communes qui ont changé de nom² ou de délimitation administrative du fait de fusion ou de scission. C'est le cas par exemple de la commune de Chamrousse. Emblématique de l'histoire des stations de skis françaises, elle ne figure dans aucun arrêté, puisqu'elle s'est constituée en 1989 à partir de parcelles des communes de Saint-Martin d'Uriage, de Séchilienne et de Vaulnaveys-le-Haut, toutes situées en zone de montagne depuis 1974³. La liste devra donc être actualisée régulièrement.

La mise à jour de la liste des communes issues de l'arrêté du 6 septembre 1985 laisse en revanche perdurer les ambiguïtés liées au classement de communes « partiellement » en zone de montagne, qui concerne les hameaux.

b. Confusions liées à l'évolution des hameaux

54. Les arrêtés de classement des communes en zone de montagne précisent si le classement concerne la totalité de leur territoire ou seulement certains hameaux. Or, comment délimiter ces derniers ? Doit-on se référer au hameau existant au moment de l'arrêté de classement en zone de montagne ou la réalité actuelle ?

À titre d'illustration de cette problématique, l'arrêté du 20 février 1974 portant délimitation de zones de montagne a classé en zone de montagne, les seuls hameaux de Clémencières et de Ripaillère de la commune de Saint-Martin-le-Vinoux.

En 1974, le hameau de Clémencières comportait quelques constructions. L'extrait du document graphique du PLU de Saint-Martin-le-Vinoux dont la cinquième modification a été approuvée le 15 décembre 2014 classe en zone UA le hameau d'origine de Clémencières. La zone UB correspond à son extension réalisée à partir des années 80 (figure 1.5). Quelle est alors la limite de la zone de montagne : la zone UA, l'ensemble de la zone U (zones UA et UB), ou encore l'ensemble des constructions du secteur (zone U et constructions « isolées ») ?

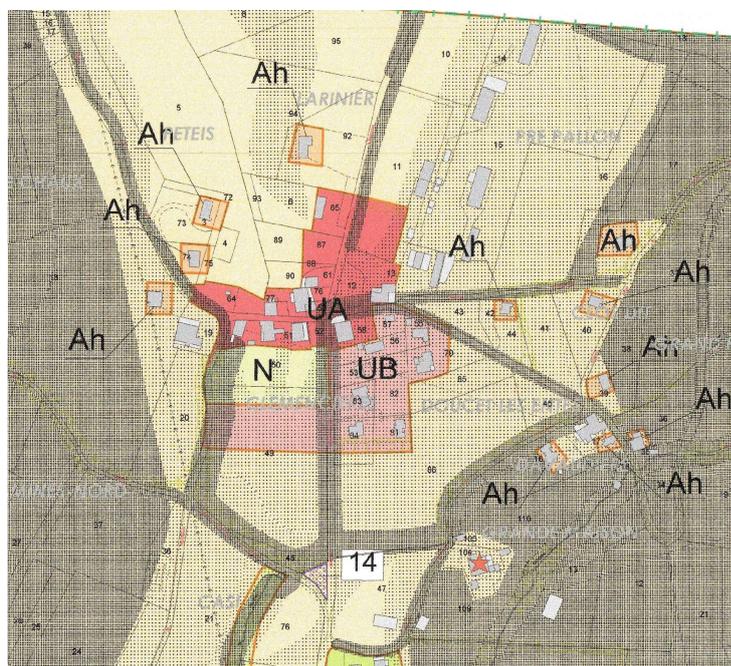
Selon la jurisprudence, le terme de « hameau » désigne un ensemble de bâtiments agglomérés à usage principal d'habitation, d'une taille ni trop importante (elle est inférieure à celle des

1. <https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-publie-liste-actualisee-communes-classees-zone>, visité le 8/07/2022.

2. La commune de Les Crottes est devenue Les Crots, par exemple.

3. On notera que la commune de « Montagne » en Loire-Atlantique ne se situe pas en « zone de montagne », contrairement à la commune de « La Montagne » en Haute-Saône. La commune de « Montagne » en Isère se situait en montagne selon les données 2018 du CGET et hors zone de montagne selon la Direction départementale des territoires de l'Isère (DDT).

FIGURE 1.5 – Extrait du PLU de Saint-Martin-le-Vinoux



Source : PLU de Saint-Martin-le-Vinoux, document graphique 23 juillet 2018

bourgs et villages), ni trop réduite¹. Cette définition permet d'exclure les constructions trop isolées, mais ne permet pas pour autant de répondre à la question de savoir si la définition réglementaire du hameau évolue au fil des constructions ou non.

Par ailleurs, les arrêtés qui classent partiellement en zone de montagne le territoire de certaines communes comportent d'autres difficultés :

- il existe certaines ambiguïtés dans l'appellation des hameaux (par exemple il existe deux hameaux de Montchardon sur la commune d'Izeron en Isère - lequel est en zone de montagne ?),
- ces arrêtés ne tiennent pas non plus compte de la possibilité de créer de hameaux nouveaux², autorisée par la loi « Montagne » en 1985, mais qui ne sauraient figurer dans des arrêtés antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi,
- enfin, puisque seuls sont classés en zone de montagne des "hameaux", qu'en est-il du reste du territoire situé sur les coteaux des communes partiellement classées en zone de montagne et susceptibles d'accueillir des projets en discontinuité de l'urbanisation

1. CE, 5 fév. 2001, n° 217798, *Secrétaire d'Etat au logement c. Cne de Saint-Gervais, Constr.-Urb.* 2001, comm. 152, CE, 5 fév. 2001, n° 217796, *Secrétaire d'Etat au logement. c. Cne de Saint-Gervais, BJDU* 2001, 2, p. 74, concl. TOUVET; *Constr.-Urb.* 2000, p. 152, CAA Bordeaux, 26 fév. 2004, n° 00BX00657, *SCI Bidegaina*, CAA Nancy, 3 mars 2005, n° 01NC00874, *Secrétaire d'Etat au Logement*.

2. C. urb., art. L. 122-7.

existante ?

On voit donc bien que la délimitation des zones de montagne manque parfois de cohérence et qu'une clarification reste donc nécessaire.

Malgré ces difficultés, la qualification de zone de montagne a permis d'appliquer un régime juridique spécifique, principalement à l'échelle des communes, principale collectivité territoriale à bénéficier de compétences accrues en matière d'aménagement touristique dans le cadre des lois de décentralisation.

§ 2. L'attribution croissante de compétences aux collectivités territoriales en matière d'aménagement touristique

55. A la fin des années 1960, le sol est perçu comme la « matière première » de l'urbanisation. Le projet de loi d'orientation foncière prévoyait d'ailleurs que « les mesures envisagées ont pour objet d'augmenter la quantité de terrains disponibles pour la construction, que ce soit par la réalisation d'un réseau de voies rapides ouvrant de nouveaux secteurs à l'urbanisation ¹ ». La croissance urbaine doit toutefois être encadrée par les collectivités qui disposent à cette fin d'un « ensemble diversifié d'instruments permettant d'agir sur le sol même, dans le but de promouvoir une organisation harmonieuse de l'espace et de s'assurer de la maîtrise de son évolution » ².

Parmi ces instruments, le législateur a prévu deux documents de planification : les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS) ³. Les premiers fixent les orientations de la politique d'aménagement de l'espace à l'échelle intercommunale, sans être opposables aux tiers, tandis que les seconds fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

Ces deux documents ont connu un succès différent en montagne : les SDAU, conçus pour les agglomérations y ont été rares tandis que les POS s'y sont multipliés après 1977 pour répondre notamment aux exigences de la Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne faisant du POS un préalable nécessaire à la réalisation d'opérations touristiques importantes ⁴. Élaborés en théorie conjointement par les services de

1. Projet de loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, *JORF* 1967, p. 1946.

2. H. LENA, *La Commune face à la politique foncière*, Connaissances communales, Paris : Berger-Levrault, 1981, p. 9.

3. L. n° 67-1253, 30 déc. 1967 d'orientation foncière.

4. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée

l'État et la commune intéressée, les POS étaient rédigés en pratique par les ingénieurs des travaux publics de l'État et l'avis final de la commune avant approbation pouvait être écarté le cas échéant, soit par arrêté conjoint du Ministre de l'équipement et du logement et du Ministre de l'intérieur, soit par décret en Conseil d'État, selon le nombre d'habitants de la commune ¹.

Les lois de décentralisation qui affirment le principe de libre administration des collectivités territoriales vont remettre en cause cette situation en transférant la planification d'urbanisme aux collectivités territoriales et créer ainsi un décalage avec le maintien d'une procédure des Unités touristiques nouvelles (UTN) centralisée (A.). La loi « Montagne » vient donc achever le premier acte de la décentralisation en affirmant le droit à l'autodéveloppement de la population montagnarde (B.) tout en organisant la coordination de l'aménagement touristique (C.) par la réforme de la procédure des UTN.

A. Une procédure des UTN centralisée en décalage avec les lois de décentralisation

56. Après une première loi de décentralisation du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État complétée par la loi du 22 juillet 1983, redéfinit les missions et responsabilités de l'État et de chaque collectivité en transférant à ces dernières, des blocs de compétences assurées auparavant par l'État. Ainsi, les communes se voient reconnaître l'essentiel des compétences en matière d'urbanisme, compétences qu'elles avaient en réalité déjà pu exercer de 1919 ² à 1943 ³, ainsi que la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des équipements de proximité.

Nous ne nous attarderons pas sur les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) devenus « schémas directeurs » qui, bien qu'ayant une vocation élargie aux zones rurales ⁴, ont peiné à trouver leur place en montagne.

Du côté des POS, le changement est majeur : ils sont désormais élaborés à l'initiative et sous la responsabilité des communes. L'État garant des territoires parties intégrantes du « patrimoine

par le Décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, point 2 : unités touristiques nouvelles.

1. L. n° 67-1253 précitée, art. 14.

2. L. 14 mars 1919 relative aux projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, dite loi « Cornudet ».

3. L. n° 324, 15 juin 1943 d'urbanisme, *JO de l'Etat Français*, n° 150, 24 juin 1943, p. 1715.

4. Les SDAU ont eu très peu de succès en zone de montagne puisqu'avant 1985 on n'en dénombre que 31 (12 dans le massif central, 10 dans les Alpes, 5 dans les Vosges, 3 dans le Jura et 1 dans les Pyrénées). P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 365.

commun de la nation »¹, encadre l'utilisation des sols par des principes, ainsi que des règles de compétence et de procédures.

Les principes applicables à l'utilisation des sols relèvent désormais de l'article L. 110 du code de l'urbanisme qui dispose : « afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ». Apparaissent ainsi les préoccupations relatives à la gestion économe des sols, à la protection des espaces naturels et des paysages. Ces préoccupations sont renforcées en montagne par la valeur législative provisoirement accordée à la Directive sur l'aménagement et la protection de la montagne de 1977, en application de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme qui a pour conséquence de rendre opposable ses principes non seulement aux décisions d'occupation des sols mais également aux documents d'urbanisme² et de renforcer leur application aux permis de construire et de lotir³. Sont ainsi opposables aux POS et aux décisions d'urbanisme⁴ de montagne le principe selon lequel les constructions nouvelles doivent, « dans la mesure du possible, être soit prévues en continuité avec les bourgs, les villages et les hameaux existants, soit regroupés en hameaux nouveaux⁵ ». De plus, en haute montagne, patrimoine qui « ne serait pas reconstituable s'il venait à être par trop dégradé⁶ », l'utilisation des sols doit être « compatible avec la rareté et la fragilité des milieux vivants concernés. À cet effet, la zone située au-dessus de la limite forestière doit être construite ou urbanisée le moins possible et certaines hautes vallées doivent rester en l'état⁷ ». Enfin les plans d'eau naturels et artificiels, ainsi que leur environnement devront être traités avec un soin particulier⁸.

1. Tels sont les premiers mots du code de l'urbanisme. Ancien art. 110 issu de l'art. 35 de la L. n° 83-8, 7 jan. 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite loi « Defferre ».

2. Auparavant, le juge administratif considérait que les prescriptions des directives d'aménagement national qui dérogeaient au droit commun dans certains territoires n'étaient pas opposables aux POS. CE, 24 juill. 1981, n° 22129, *Association sauvegarde pays de Rhuys*, *Dr. adm.* 1981, p. 292; *JCP G* 1982, t. II, p. 19798, concl. GENEVOIS.

3. Ces dispositions n'avaient auparavant pas de caractère impératif compte tenu de la rédaction permissive de l'article R. 111-15 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales lorsque, par leur importance, leur situation, et leur affectation, des constructions contrarieraient l'action d'aménagement du territoire et d'urbanisme telle qu'elle résulte de directives d'aménagement national approuvées par décret ».

4. CE, 18 mai 1988, n° 74508, *Ministre de l'urbanisme c. groupe d'action municipale d'Embrun*, *Dr. adm.* 1988, comm. 395.

5. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne précitée, art. 1^{er}.

6. *Ibid.*, deuxième partie : dispositions complémentaires relatives à la protection de la haute montagne

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*, point 3 : protection des plans d'eau.

Il en résulte un encadrement du pouvoir de décision des élus locaux en matière d'utilisation des sols, beaucoup plus strict en zone de montagne qu'ailleurs.

Cet encadrement est renforcé par l'obligation pour les communes d'élaborer un document d'urbanisme pour devenir pleinement responsables de la gestion de l'urbanisme de leur territoire. En effet, en l'absence de planification, la commune est soumise à deux contraintes : la constructibilité est limitée et la délivrance des permis de construire appartient au représentant de l'État. Selon la règle de la « constructibilité limitée », qui constitue selon le Ministre de l'urbanisme et du logement « la pierre angulaire de l'édifice relatif à l'urbanisme »¹, toute construction située en dehors de parties actuellement urbanisées de la commune relève d'une procédure dérogatoire et nécessite une autorisation préfectorale². Selon la seconde règle, les autorisations d'occupation du sols ne sont délivrées par le maire au nom de la commune (ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) au nom de l'EPCI) que dans les communes où un POS a été approuvé et est devenu exécutoire (article L. 421-2-1, C. urb.).

Le POS permet donc aux communes d'avoir la maîtrise complète de l'urbanisme sur leur territoire, au terme d'une procédure soumise à la vigilance de l'État. Il intervient en effet en amont de la procédure d'élaboration pour porter à la connaissance de la commune les prescriptions, servitudes et dispositions nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intérêt général, et lui communiquer toute autre information qu'il juge utile à l'élaboration du plan. Pendant la procédure, il est associé à l'élaboration du document et donne son avis sur le projet de POS avant qu'il ne soit rendu public et soumis à enquête. Enfin, une fois le POS approuvé par délibération du conseil municipal, le représentant de l'État intervient en aval non seulement avec le contrôle de légalité³ mais également avec la possibilité de demander la révision ou la modification d'un POS opposable qui n'est pas compatible avec la directive sur l'aménagement et la protection de la montagne. L'État peut alors se substituer à la commune si elle n'agit pas⁴.

Le contrôle de légalité du préfet intervient également en matière d'autorisations d'occupation du sol, contrôle facilité en pratique en amont par la mise à disposition gratuite des services extérieurs de l'État pour instruire les demandes de permis de construire (art. L. 421-2-6, C. urb.).

Cependant, malgré le contrôle et le cadre législatif qui s'imposent aux communes, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 laissent une grande marge de manœuvre en matière d'urbanisme aux communes, dès lors qu'elles se dotent d'un POS. En montagne toutefois, cette

1. CR *JOAN*, 30 nov. 1982, p. 7806.

2. Article L. 111-1-2 créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

3. *Le plan d'occupation des sols : recueil de circulaires administratives*, sous la dir. de P. HOCREITÈRE, *JORF* 4180-IX, Paris : MTETM, Direction des journaux officiels, jan. 1997, p. 23 et s.

4. C. urb, art. L. 123-7-1, issu de l'art. 53 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

réforme butte sur la procédure encore très centralisée des Unités touristiques nouvelles UTN, introduite par la directive sur l'aménagement et la protection de la montagne de 1977¹ dans le domaine de l'aménagement touristique pour mettre « tout le poids du gouvernement pour imposer des solutions d'intérêt général aux promoteurs »².

Selon cette directive en effet, toute opération touristique susceptible d'entraîner une modification substantielle de la population et de l'économie locales et du paysage montagnard est soumise à deux autorisations préalables du comité technique des Unités touristiques nouvelles :

- une première autorisation pour examiner un avant-projet et décider de l'engagement d'études,
- une seconde autorisation correspond à une prise en considération du programme par le comité et débouchant ou non sur l'approbation du projet.

Et si l'instruction interministérielle du 4 janvier 1977 sur l'aménagement des unités touristiques en montagne qui anticipait la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le Décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 précisait que les collectivités territoriales devaient « garder l'initiative dans la rédaction de tout document contractuel, de façon à faire prévaloir leur intérêt », il n'en demeurait pas moins que leur marge de manœuvre était limitée par le pouvoir central puisque les études ne pouvaient être entreprises sans l'aval du comité interministériel.

Le comité technique des UTN était de plus, un organe très centralisé puisqu'il était composé de représentants des différents ministres, le Premier Ministre étant compétent pour arbitrer en cas de désaccords de ses collègues. Seules avancées dans le cadre de la décentralisation, les élus pouvaient se faire entendre par le comité en vertu d'une circulaire du 15 septembre 1982³ et les documents devenaient consultables dans les mairies, à la préfecture ou en direction départementales de l'équipement.

Dépourvues d'une partie de leur compétence en matière d'aménagement territorial, les communes étaient en outre fortement incitées à coordonner leur politique touristique à l'échelle intercommunale, car l'instruction interministérielle du 4 janvier 1977 sur l'aménagement des unités touristiques en montagne entendait également faire des projets globaux et concertés de développement à une échelle intercommunale, le droit commun des UTN sous la forme de

1. La directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le Décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 restera opposable à partir de l'entrée en vigueur de la section II de la loi du 7 janvier 1983 (fixée au 1^{er} octobre 1983 par le décret du 23 septembre 1983) et pour une période de deux ans, soit jusqu'au 30 septembre 1985.

2. J.-P. GUÉRIN, *L'aménagement de la montagne en France : politiques, discours et productions d'espaces dans les Alpes du Nord*, Paris : Editions Ophrys, 1984, p. 71.

3. Circ., 19 sept. 1982, relative à la procédure d'examen des projets d'unités touristiques nouvelles en montagne.

Plans pluriannuels de développement touristique (PPDT), par opposition aux opérations isolées qui devaient, elles être exceptionnelles.

Dans ce contexte, l'essentiel de la compétence en matière d'urbanisme des stations de tourisme relevait encore de l'État. La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne visait donc à achever le transfert de compétence en urbanisme aux collectivités de montagne. Elle leur permet de traduire dans les documents d'urbanisme leur politique touristique, élément fondamental de leur droit à l'autodéveloppement.

B. Le tourisme, élément fondamental du droit à l'autodéveloppement

57. Le rapport préalable à l'élaboration du projet de loi « Montagne » et présenté par Louis Besson au Parlement définit le droit à l'autodéveloppement par opposition à la notion d'assistance qui est « ce qui empêche de succomber ou de se révolter, jamais ce qui permet de vivre conformément à ses propres aspirations¹ ». Il entend ainsi mettre fin à une « hiérarchie implicite entre le monde urbain, qui serait plus productif et moins coûteux pour la collectivité, et le monde montagnard qui serait moins productif et aurait besoin des subsides de la collectivité pour éviter le dépérissement² » alors que la montagne comporte nombre de ressources à valoriser (énergie hydraulique, eau, paysages, produits agricoles de qualité, ressources touristiques).

L'article 1^{er} de la loi « Montagne » donne donc pour finalité à la politique de la montagne de « permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions. Elle se fonde sur la mise en valeur optimale des potentialités locales. [...] La politique de la montagne se caractérise par la promotion d'une démarche de développement local dite démarche d'autodéveloppement, qui engagée et maîtrisée par la population montagnarde, comporte en particulier : la mobilisation simultanée et équilibrée des ressources en vue de [...] la diversification des activités économiques et le développement des capacités d'accueil et de loisirs nécessaires à la promotion du tourisme, du thermalisme et du climatisme ». Cet objectif sera réaffirmé en 2016 par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 qui affirme que « Le développement équitable et durable de la montagne s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne et appuyée par la collectivité nationale, dans une démarche d'autodéveloppement ».

La loi « Montagne » affirme donc en 1985 que le développement économique relève en

1. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 43.

2. *Ibid.*

montagne de l'autorité de proximité : la commune, et ce particulièrement en matière d'activité touristique. L'article 42 de la loi, aujourd'hui intégré dans le code du tourisme (art. L. 342-1 et suivants) fonde la compétence de la commune pour décider de l'aménagement touristique local. Mais comme dans beaucoup de domaines dans les années 1980, le transfert de compétence ne s'opère pas par attribution de compétences réglementaires ou de police, mais de manière contractuelle. C'est par le biais de conventions que les communes vont coordonner et diriger leur développement touristique (1.). Ce conventionnement se combine avec l'accroissement des pouvoirs locaux en matière de documents et d'opérations d'urbanisme. En effet, la loi « Montagne » confie aux élus locaux, par le biais des schémas directeurs et des autorisations d'occupation des sols, la maîtrise de l'aménagement touristique et plus spécifiquement celle du « manteau neigeux » (2.).

Ce droit à l'autodéveloppement s'accompagne de nouvelles ressources financières : outre le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne, la loi crée la redevance pour l'accès aux pistes de ski de fond et élargit l'attribution de la taxe dite « Ravanel » sur les remontées mécaniques à toutes les communes de montagne, alors qu'elle était autrefois attribuées aux seules stations classées.

1. Les activités touristiques en montagne : des activités d'intérêt général coordonnées par les communes

58. La directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne affirmait dans son préambule que le tourisme était la deuxième ressource de la montagne (la première étant l'agriculture et la sylviculture) et que son caractère essentiel au maintien de la vie montagnarde¹, exigeait qu'il soit développé.

L'originalité de la loi « Montagne » est d'affirmer le caractère d'intérêt général de cette activité et de reconnaître aux remontées mécaniques le caractère de service public monopolistique placé sous l'autorité des communes.

Cette nouvelle organisation, largement amorcée par le droit dans le contexte du « Plan neige » (a.) visait à en corriger les lacunes (b.) par la mise en œuvre de garde-fous sous la forme de conventionnement. Ce dispositif fait de la commune l'autorité coordonnatrice du développement touristique (c.) mais faute de préciser les contours du conventionnement, elle laisse perdurer les failles du système antérieur (d.).

1. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, précitée, préambule.

a. « le développement touristique et sportif des stations de montagne constitue une œuvre d'intérêt général » depuis plusieurs décennies

59. Avant 1959, le juge administratif était plutôt réticent à reconnaître l'existence d'un service public en matière de divertissement. La décision du Conseil d'État relative à l'installation d'une nouvelle remontée mécanique à Huez constitue donc un tournant puisqu'elle admet que « le développement touristique et sportif des stations de montagne constitue une œuvre d'intérêt général » pour reprendre les termes du Commissaire du gouvernement¹, qui justifie l'intervention de la commune pour la réalisation des ouvrages de remontées mécaniques, les qualifiant alors de service public « de transport se rattachant au développement du tourisme et à l'organisation des loisirs² ». Dans cette logique, il a ensuite validé l'usage de la procédure d'expropriation d'utilité publique pour la réalisation des équipements du domaine skiable³, en cohérence avec la volonté du législateur de faciliter la réalisation des aménagements touristiques par l'élargissement des outils de maîtrise foncière au profit des communes. Outre l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique qui supprime l'énumération des cas d'expropriation, il crée en effet les zones d'aménagement différé pour bloquer les prix des terrains destinés à une opération touristique⁴, avec un droit de préemption de la commune et offre la possibilité de réaliser une zone d'aménagement concertée ou d'acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en prévision de l'aménagement de stations de tourisme⁵. En 1969 enfin, le groupe interministériel foncier admet l'intervention de l'État ou de la caisse des dépôts et consignations, lorsque l'acquisition de la maîtrise foncière conditionne la réussite d'un projet de création de station nationale ou internationale. Les terrains ainsi achetés sont tenus en réserve puis remis aux collectivités et aux promoteurs quand ceux-ci sont en mesure de réaliser le projet⁶.

Pour autant, si les équipements touristiques bénéficient d'une présomption d'intérêt général en montagne, celle-ci n'est pas systématique. Ainsi, un gîte rural communal peut être tantôt qualifié

1. CE, 23 jan. 1959, *Cne d'Huez*, AJDA 1959, II, concl. BRAIBANT.

2. *Ibid.*

3. CE, 25 nov. 1983, n° 40597, *Donzel*.

4. L. n° 62-848, 26 juill. 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, à la juridiction d'expropriation et au mode de calcul des indemnités d'expropriation, JORF 27 juil. 1962, p. 7411.

5. L. n° 67-1253, op. cit., art 16 et 11. La décentralisation des zones d'aménagement concertées n'interviendra cependant qu'avec la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

6. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 296.

de « service public de développement économique et touristique ¹ » tantôt d'équipement privé ² en fonction des modalités de son exploitation.

Mais en matière d'aménagement du domaine skiable, la règle est claire, car la loi « Montagne » confie aux communes ou à leurs groupements le monopole de la création et de l'exploitation des remontées mécaniques comme nous le verrons au point suivant (Voir *infra* 2.).

Cette solution, semble-t-il unique en Europe puisque le droit des autres pays de l'Arc alpin laisse l'organisation de l'aménagement des domaines skiables à l'initiative privée ³, n'a pas été démentie depuis, car les stations de skis ont des effets positifs en termes d'aménagement du territoire et de cohésion sociale comme l'affirme la chambre régionale des comptes : « la réalisation d'équipements de sports d'hiver apparaît souvent pour une commune de montagne comme l'unique chance de survie face au déclin de ses activités traditionnelles, le seul moyen de créer des emplois sur place, de valoriser les terrains et les activités locales, de financer et de rentabiliser les équipements et les services nécessaires à la population ⁴ ». Et rares sont en effet les voix qui remettent en cause la légitimité de l'aide des pouvoirs publics ⁵.

Avec la décentralisation, il convenait de transférer l'organisation et la promotion du tourisme au bon échelon territorial. La loi « Montagne » l'a attribuée aux communes, malgré leur expérience mitigée en la matière.

b. L'expérience mitigée des communes de montagne dans l'aménagement touristique avant 1985

60. Depuis 1919, les communes classées station de tourisme disposent des moyens de « faciliter la visite de la station et favoriser sa fréquentation et son développement par des travaux d'entretien des monuments et des sites, d'assainissement, d'embellissement ou d'amélioration des conditions d'accès, d'habitation, de séjour ou de circulation ⁶ ». Elles bénéficient à cette fin d'avantages spécifiques, notamment financiers aujourd'hui codifiés aux articles L. 133-11 et suivants et R. 133-32 et suivants du code du tourisme qui distingue désormais les communes touristiques d'une part et les stations classées de tourisme d'autre part.

1. CE, 25 jan. 2006, n° 284878, *Cne de Souche*; T. confl., 14 mai 1990, n° 02611, *Cne de Bouyon c. Battini*, *Gaz. Pal.* 1990, p. 2; *lettre jurispr.* 1990, p. 532

2. CAA Marseille, 22 nov. 2004, n° 01MA01875, *Cne de Guillaumes*, *Contrats-Marchés publ.* 2005, p. 145, note ZIMMER.

3. J. CLAPIER et B. PERRIER, *L'aménagement touristique de la montagne : le cas des stations intégrées*, Thèse. Urbanisation et aménagement, Grenoble : Université des sciences sociales, 1972, p. 77.

4. *Rapport sur la commune d'Isola*, CRC PACA, 26 juin 2000, p. 2.

5. Voir par exemple, J. CLAPIER et B. PERRIER, *L'aménagement touristique de la montagne : le cas des stations intégrées*, Thèse. Urbanisation et aménagement, Grenoble : Université des sciences sociales, 1972, p. 81.

6. L. 24 sept. 1919 portant création de stations hydrominérales, climatiques et de tourisme, établissant des taxes spéciales dans lesdites stations et réglementant l'office national du tourisme, art. 10.

Par ailleurs, la commune intervenait également dans le cadre des plans d'occupation des sols en tant que régulatrice et arbitre de l'utilisation des sols entre les intérêts divergents : bien souvent agricoles d'une part, résidentiels et touristiques d'autre part¹.

Enfin, la commune agissait dans le domaine touristique en tant que gestionnaire de services publics : piscine, patinoire, réseau de remontées mécaniques, domaine dans lequel les communes de montagne tendent à devenir « organe de coordination et de gestion d'un système très imbriqué de prestations de services par les installations qui en sont le support² ». Dans le domaine du service public des remontées mécaniques en particulier, l'intervention des communes prenait la forme de conventions conformément à la loi n° 79-475 du 19 juin 1979 relative aux services publics d'intérêt local (T.P.I.L). Celles-ci étaient élaborées selon trois types de mode de gestion : une convention pour la gestion aux risques et périls, une convention pour la gestion avec garantie de recettes, une convention pour la gestion à prix forfaitaires. Mais en pratique les modèles proposés par la loi relative aux services publics d'intérêt local étaient rarement employés et les conventions comportaient souvent des clauses léonines traduisant un déséquilibre dans les rapports de force entre les communes, les promoteurs et les aménageurs. C'est le constat répété que fait la Cour des comptes dès 1974³ qui dénonce les lacunes des conventions passées avec les promoteurs en ces termes : « il est regrettable qu'il n'ait pas été recommandé aux collectivités locales de faire participer les promoteurs au financement de ces équipements. Les conventions les plus récentes ne marquent aucun progrès sur ce point. Il serait également nécessaire que des aménagements soient apportés à la réglementation actuelle pour faire supporter par les propriétaires des immeubles protégés, la charge de l'entretien des paravalanches⁴ ».

Ce constat est partagé par le rapport de Louis Besson, dont le tableau synoptique des relations financières entre communes et concessionnaires, met en exergue le fait que plus une station est importante, moins les élus ont de pouvoir, car ils confient la politique d'aménagement à une personne privée⁵. Il indique en outre que « la subordination des communes à des

1. Notons que l'existence d'un POS approuvé était un critère de classement en station de tourisme. Aujourd'hui l'article R. 133-37 du Code du tourisme dispose que les communes touristiques qui demandent leur classement en station de tourisme doivent disposer d'un document d'urbanisme et d'un plan de zonage d'assainissement collectif et non collectif.

2. P. PRÉAU, « L'intervention des communes dans l'aménagement touristique de la montagne », *RGA* 1980, 1, p. 78.

3. COUR DES COMPTES, COUR DES COMPTES, *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1974, p. 78 ; COUR DES COMPTES, *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1975, p. 34 ; COUR DES COMPTES, *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1978, p. 15 ; COUR DES COMPTES, *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1979, p. 19

4. COUR DES COMPTES, COUR DES COMPTES, *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1978, p. 19, cité par C. DEVÈS, « Les conventions d'aménagement touristique », *AJDA*, 20 nov. 1986, p. 613.

5. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*,

intérêts privés explique que des conventions parfois léonines aient été conclues en raison de rapports de force déséquilibrés. Quel pouvait être le poids de petites communes de montagne souvent exsangues, en face de groupe de promotion puissants et bien structurés ? [...] Par ailleurs, la faiblesse des moyens des collectivités explique qu'elles n'aient pu avaliser des programmes de développement ayant à terme des conséquences qu'elles n'auraient pas acceptées en connaissance de cause. Plusieurs communes se sont ainsi retrouvées dans un engrenage du développement et de la densification, les équipements et l'urbanisation successivement pléthoriques, justifiant une fuite en avant. Il faut construire pour rentabiliser les équipements, puis équiper pour éviter la saturation, et ainsi de suite...¹ ». On parle alors de montagne colonisée dans les médias², mais également sur les bancs de l'assemblée nationale³.

La loi « Montagne » souhaite donc prendre le contre-pied du « Plan neige » sur ce point en créant les conditions d'un renversement du rapport de force entre communes et aménageurs. Elle affirme ainsi le principe de la maîtrise des communes sur leur développement touristique par le biais de conventions qu'elle rend obligatoire et qu'elle généralise.

Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 216.

1. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 234. Voir également les propos de Robert de Caumont à l'Assemblée Nationale : « Souvent les communes de montagne ne parviennent que très difficilement à faire prévaloir leurs vues sur celles de aménageurs et des promoteurs privés. L'absence de programmes d'ensemble les entraîne parfois, sous la pression des investisseurs, dans une succession d'opérations d'aménagement dépourvues d'équilibre et de cohérence ». R. de CAUMONT, *Projet de loi (n° 2006) relatif au développement et à la protection de la montagne tome 1 présentation générale, examen des articles*, Assemblée nationale, 1984, p. 95.

2. B. COGNAT, *La montagne colonisée*, Collection Objectifs 11, Paris : Éd. du Cerf, 1973.

3. Voir par exemple L. BESSON, *Politique de développement et de protection des zones de montagne*, rapport au Premier ministre, Paris, France, 1983, p. 69 ou les propos de R. de Caumont, rapporteur sur le projet de loi « Montagne » : « Il faut en finir avec cet enchaînement fatal de périodes de dévitalisation et de périodes de reconquête de type colonial », *JOAN* 8 juin 1984, p. 3046 Voir également S. HAGIMONT, « Décoloniser les montagnes ? Genèse de la loi "Montagne", entre exploitation, protection et démocratie », *Revue d'histoire* 2023, à paraître.

c. Un développement touristique coordonné par les communes par le biais de conventions obligatoires

61. Le principe d'un conventionnement obligatoire vise à assurer l'effectivité du cadre juridique élaboré par la loi « Montagne ». Tout aménagement touristique requiert l'intervention de la commune, renforcée dans le domaine des remontées mécaniques (i.) et place cette collectivité territoriale en position de coordonnatrice des opérations touristiques (ii.).

i. Tout aménagement touristique requiert l'intervention de la commune

62. L'article 42, aujourd'hui codifié aux articles L. 342-1 et s. du code du tourisme, dispose notamment que :

« En zone de montagne, la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte regroupant des collectivités territoriales. Sauf recours à la formule de la régie, cette mise en œuvre s'effectue dans les conditions suivantes :

1° Chaque opérateur doit contracter avec la commune ou le groupement de communes ou le syndicat mixte compétent ;

2° Chacun des contrats porte sur l'un ou plusieurs des objets constitutifs de l'opération touristique : études, aménagement foncier et immobilier, réalisation et gestion des équipements collectifs, construction et exploitation du réseau de remontées mécaniques, gestion des services publics, animation et promotion ».

Ainsi, toute opération d'aménagement touristique en montagne relève de la responsabilité d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte et peut se faire soit en régie soit dans un cadre conventionnel défini.

Lorsque la collectivité s'associe à un opérateur, ce qu'elle est invitée à faire dès la phase d'études et de conception et non lors de la seule réalisation des équipements, ce dernier devient alors « associé à la mission d'intérêt général d'aménagement montagnard, que la loi a confiée à la commune¹ » Le contrat conclu en vertu des articles L. 342-1 et suivants du code du tourisme a donc un caractère administratif.

Son contenu, qui a peu évolué depuis 1985², est codifié à l'article L. 342-2 du code du tourisme qui prévoit des clauses spécifiques aux délégations de services publics. En effet, la convention d'aménagement doit comporter à peine de nullité :

1. TA Grenoble, 2 oct. 2013, n° 1004164, *Société Plagne Lauze c. Commune de Macot La plagne*.

2. C. FAESSEL-VIROLE, *Conventionnement Loi Montagne : Potentiel et limites de l'outil pour maîtriser et pérenniser le parc immobilier touristique marchand*, CEREMA, mars 2015, p. 15.

- « 1° L'objet du contrat, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut éventuellement être prorogé ou révisé ;
- 2° Les conditions de résiliation, de déchéance et de dévolution, le cas échéant, des biens en fin de contrat ainsi que les conditions d'indemnisation du cocontractant ;
- 3° Les obligations de chacune des parties et, le cas échéant, le montant de leurs participations financières ;
- 4° Les pénalités ou sanctions applicables en cas de défaillance du cocontractant ou de mauvaise exécution du contrat ;
- 5° Pour ceux ayant pour objet l'aménagement foncier, la réalisation et la gestion d'équipements collectifs, la gestion de services publics, les modalités de l'information technique, financière et comptable qui doit être portée à la connaissance des communes ou de leur groupement ou du syndicat mixte ; à cet effet, le cocontractant doit notamment fournir chaque année un compte rendu financier comportant le bilan prévisionnel des activités et le plan de trésorerie faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses ».

Des articles complémentaires précisent le contenu du conventionnement pour l'exploitation des remontées mécaniques. Ils indiquent que ces conventions s'appuient sur les règles relatives aux conventions d'aménagement avec un contenu spécifique portant sur l'inscription, au titre des charges d'exploitation, des indemnités versées aux propriétaires de terrains supportant les servitudes prévues à l'article L. 342-20 du code du tourisme¹. Une section spécifique aux remontées mécaniques du code du tourisme (articles L. 342-7 et s.) précise ensuite le contenu des conventions relatives au domaine skiable. Ses articles s'appuient principalement sur les dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) applicable aux remontées mécaniques situés dans un périmètre urbain et qui a remplacé la loi n° 79-475 du 19 juin 1979 relative aux transports publics d'intérêt local (article 45) et la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

Par le biais des conventions, la commune est nécessairement associée à tout projet touristique (si elle n'en est pas le porteur), ce qui lui permet d'avoir une maîtrise d'ensemble de l'aménagement touristique et de coordonner les différentes opérations.

ii. La commune, autorité coordonnatrice des opérations touristiques

63. L'article L. 342-4 du Code du tourisme permet à la commune d'avoir une maîtrise d'ensemble de l'aménagement touristique voire d'impulser des opérations complexes² puisqu'il

1. Loi n° 85-30, précitée, art. 54.

2. En particulier la création de stations de sports d'hiver, car les conventions d'aménagement ont été conçues à cette fin : C. FAESSEL-VIROLE, *Conventionnement Loi Montagne : Potentiel et limites de l'outil pour maîtriser*

prévoit que « lorsque la mise en œuvre de l'opération d'aménagement suppose la conclusion de plusieurs contrats, les relations de la commune, du groupement de communes ou du syndicat mixte et des différents opérateurs sont organisées par un protocole d'accord préalable qui peut prévoir l'échéancier général de l'opération, déterminer l'objet des différents contrats particuliers et fixer les conditions générales de réalisation, de gestion et de transfert entre les parties des équipements collectifs et des services publics ainsi que les principes régissant les obligations financières entre les parties. Les contrats particuliers conclus pour chaque objet respectent les dispositions du protocole d'accord ».

Ainsi la commune peut multiplier les opérateurs pour ne plus « être en position de dépendance face à un opérateur plus puissant ¹ » mais elle doit aussi avoir une vision d'ensemble des aménagements touristiques qu'elle envisage pour « resituer chaque convention particulière dans le cadre d'un programme pluriannuel de développement ² ». L'aménagement peut entrer alors dans le champ d'application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme relatif aux actions et opérations d'aménagement qui génère alors l'obligation de réaliser une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, et permet d'enclencher une déclaration de projet, de recourir au droit de préemption, de concéder la réalisation des opérations, de définir des projets d'intérêt général ou encore d'organiser une concertation préalable avec le public et/ou une enquête publique ³.

Le système du conventionnement implique ainsi une discussion entre la collectivité, les sociétés de remontées mécaniques, les promoteurs immobiliers et de manière générale tous les acteurs du tourisme de la station, dans les limites fixées par la loi pour préserver les intérêts de l'autorité organisatrice ou plus exactement de lui donner les moyens de maîtriser les aménagements locaux. Il offre ainsi l'occasion aux communes de rappeler aux aménageurs et promoteurs que le développement touristique « doit prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles et que la localisation des projets, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels », conformément aux dispositions de l'article 72 de la loi « Montagne ».

Le système du conventionnement est donc intéressant à bien des égards, mais il comporte

et pérenniser le parc immobilier touristique marchand, CEREMA, mars 2015, p. 18

1. R. de CAUMONT, *Projet de loi (n° 2006) relatif au développement et à la protection de la montagne tome 1 présentation générale, examen des articles*, Assemblée nationale, 1984, p. 95.

2. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982.

3. J.-F. JOYE et S. M. MOULIN, « L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 208.

également des failles.

d. Un système de conventionnement qui comporte toujours des failles

64. Si les conventions d'aménagement liées à l'organisation et la mise en œuvre du service des remontées mécaniques et des installations nécessaires à l'exploitation des pistes de ski sont encadrées avec précision, il n'en est pas de même des autres conventions qui se caractérisent par une « sorte de libéralisme retenu » lié à « l'attitude quelque peu contradictoire qui consiste à réglementer, mais pas trop¹ ». Leur champ d'application et les conséquences de leur absence manquent de précisions, leur procédure d'élaboration reste peu transparente et leur coordination avec le droit de l'urbanisme limite leur mise en œuvre.

Sur le premier point, l'article 42 de la loi « Montagne » indique quels objets sont constitutifs d'une opération touristique sans préciser ce qu'est une opération touristique. La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « Littoral » prévoit, elle aussi, la signature de convention d'aménagement pour la réalisation d'ensembles touristiques lorsqu'ils ont pour effet « d'accroître de façon significative l'accueil des populations saisonnières ou d'entraîner une modification substantielle de l'usage balnéaire ou nautique du littoral » (art. 19), texte qui n'est pas sans rappeler la définition initiale des unités touristiques nouvelles figurant dans la circulaire du 24 août 1979 entendues comme, « toute opération touristique susceptible d'entraîner une modification substantielle de la population et de l'économie locales et du paysage montagnard ». On pourrait donc en déduire que dès lors qu'une procédure d'UTN est engagée, une convention d'aménagement est nécessaire. Telle n'est pourtant pas la position du gouvernement telle qu'elle ressort des débats parlementaires portant sur la loi « Montagne », car après avoir dit que les opérations d'aménagement touristique embrassaient à minima les opérations soumises à la procédure des UTN, le gouvernement a ajouté que certaines communes « pourraient » également prévoir des conventions pour des opérations qui, bien qu'échappant par leur dimension, à la procédure en question, entraîneraient « des conséquences importantes pour l'économie locale »².

Le droit commun pourrait également nous renseigner sur la notion d'opération d'aménagement, car l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme dispose que :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme,

1. C. DEVÈS, « L'aménagement de la montagne après la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne », *AJCT* 2017, p. 608.

2. R. SOUCHON, *JO déb.*, Sénat (CR), 26 oct. 1984, p. 2807 cité par M.-R. TERCINET, « L'aménagement touristique de la montagne », *RFDA* déc. 1985, p. 780.

de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

Mais l'on en déduit surtout que la notion d'action ou d'opération est susceptible d'englober nombre de réalisations concernant « l'urbanisation de la station, l'hébergement touristique, les équipements collectifs sportifs et de loisirs, mais également des opérations plus spécifiques telles que la mise en place de réseaux d'enneigement artificiel, la création ou la réfection de sentiers ou de desserte de sites touristiques, aménagement de falaises d'escalade, etc.¹ ». Mais l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ne fait au fond que confirmer l'objet touristique potentiel d'une action ou opération d'aménagement².

Imprécis sur les seuils des opérations, l'article 42 l'est aussi sur leur nature, car le caractère touristique n'est pas défini non plus. En pratique toutefois, ce terme soulève peu de difficultés. Le SEATM indique : « le caractère touristique d'un aménagement ou d'un équipement se déduit de sa destination à l'usage d'une population touristique de non-résidents et non à l'usage principal de la généralité de la population. Sont ainsi des aménagements touristiques, ceux qui concernent :

- des hébergements destinés à des non résidents,
- des équipements sportifs qui, bien qu'utilisables par la population locale, sont par leur conception, leur agencement ou leur capacité d'accueil destinés principalement à une population de non résidents,
- des équipements sportifs ou de loisirs destinés principalement à une fréquentation journalière de non-résidents³ ».

L'exécutif n'ayant pas apporté de précision sur le champ d'application de l'article 42 de la loi « Montagne », il convient de se tourner vers la jurisprudence. Le juge administratif s'est appuyé

1. SEATM et F. Servoin, *Les opérations d'aménagement touristique en montagne et le conventionnement avec les communes*, 2002, p. 11.

2. Le régime des unités touristiques nouvelles issu de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, approuvée par le Décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 était plus clair puisque son article 2.1 prévoyait que ces projets d'unités touristiques nouvelles devaient faire l'objet d'une étude préalable telle que définie dans la circulaire du 3 mars 1977 du Ministre de l'équipement relative aux études préalables aux opérations d'urbanisme (publiée au *JORF* du 11 mars 1977, p. 1373). Or son champ d'application était celui des opérations d'aménagement et d'urbanisme. Il y avait donc un recoupement entre UTN et opérations d'aménagement.

3. SEATM et F. Servoin, *Les opérations d'aménagement touristique en montagne et le conventionnement avec les communes*, 2002, p. 11.

sur les dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme pour indiquer que la nature de l'opération (en l'occurrence l'installation d'un centre d'initiation à la pratique du ski destiné aux enfants) l'emportait sur la taille¹. L'ampleur du projet demeure néanmoins un critère au regard de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, car il constituera soit une « action », soit une « opération » d'aménagement et ne fera l'objet d'une convention que s'il constitue une opération ou une composante d'une opération d'aménagement. Mais en 2012, c'est la notion d'aménagement foncier qui retient son attention pour déterminer si un équipement entre dans le champ d'application de l'article 42². Le rapporteur public rappelait en effet que « compte tenu de l'objectif de préservation des espaces de montagne qui anime la loi de 1985 et son champ d'application qui englobe également des zones touristiques moins étendues ou des stations de montagne plus modeste que celle de Val d'Isère, par exemple, la notion d'aménagement foncier doit être retenue également pour la construction d'un immeuble à vocation touristique : hôtel, résidence de tourisme et, comme en l'espèce, établissement à vocation de loisirs ou de détente³ ».

Finalement, les communes, groupements de communes ou syndicats mixtes ont une obligation de conventionnement, sans sanction en cas de défaillance, pour des opérations insuffisamment précisées. Pour François Servoin, cela traduit le caractère discrétionnaire de la compétence transférée aux communes, car elles sont juges « de l'opportunité du conventionnement en fonction de leurs objectifs de développement local⁴ ».

Le système de convention comporte en outre d'autres failles : la première, c'est que ni le texte, ni la jurisprudence n'impose que la passation d'une convention d'aménagement touristique relève d'une mesure de publicité et de mise en concurrence⁵, ce qui peut faciliter la rédaction de clauses léonines au profit de l'aménageur.

La seconde est l'absence de garantie du respect de l'obligation de conventionnement liée notamment à l'absence de coordination entre les compétences municipales en matière de conventions d'aménagement touristique et en matière d'urbanisme. Pourtant dans ces deux domaines les préoccupations se recoupent : les conventions d'aménagement portent en effet sur l'aménagement foncier, la réalisation et la gestion d'équipements collectifs, la gestion de services publics. Elles doivent de plus comporter les modalités de l'information technique,

1. CAA Lyon, 4 fév. 1997, n° 97LY1142, *Préfet de la Haute Savoie*, *BJDU* 1997, 2, concl. D. GAILLETON.

2. CAA Lyon, 27 nov. 2012, n° 11LY01578, *Cne de Val d'Isère*.

3. CAA Lyon, 27 nov. 2012, n° 11LY01353, *Sarl Dou doune c. Cne de Val d'Isère*, *Alyoda* 2003, 1, concl. SCHMERBER.

4. SEATM et F. Servoin, *Les opérations d'aménagement touristique en montagne et le conventionnement avec les communes*, 2002, p. 5.

5. C. DEVÈS, « L'aménagement de la montagne après la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne », *AJCT* 2017, p. 202.

financière et comptable dans le cas d'une concession¹, autant de sujets qui intéressent les dossiers d'unités touristiques nouvelles, ce qui explique que c'est souvent à l'occasion d'une telle procédure que l'obligation de conventionnement est rappelée. En dehors du massif des Alpes, qui concentre l'essentiel des demandes d'autorisation d'UTN, le conventionnement (hors cas des remontées mécaniques) est ignoré².

Pourtant, l'aménagement touristique du code de l'urbanisme et du code du tourisme sont bien distincts. En 1999, le Conseil d'État avait certes jugé qu'en fixant les conditions auxquelles serait subordonné le bénéfice d'un coefficient d'occupation des sols "incitatif", les auteurs du règlement du plan d'occupation des sols n'avaient pas prescrit une formalité mais une règle de fond qu'ils étaient compétents pour édicter³. Mais en 2014, le tribunal administratif de Grenoble a pris une décision inverse en considérant qu'il n'appartenait pas aux auteurs du plan local d'urbanisme d'imposer dans le règlement des formalités autres que celles prévues par le code de l'urbanisme⁴. Cette décision a été récemment atténuée par la Cour administrative d'appel qui autorise implicitement la référence aux conventions d'aménagement dans les orientations d'aménagement et de programmation, car elles ne comportent pas de règles s'imposant aux autorisations d'occupation des sols⁵.

De même, au stade de l'autorisation de construire, le juge a considéré que les stipulations d'une convention d'aménagement ne constituaient pas des dispositions d'urbanisme opposables à une demande de permis de construire. Ainsi le moyen tiré de ce que l'arrêté contesté méconnaissait ces stipulations ne pouvait qu'être écarté⁶. Le sénateur des Hautes-Alpes, Pierre Bernard-Reymond avait d'ailleurs demandé que les conventions d'aménagement fassent partie des pièces obligatoires à joindre au dossier de permis de construire, pour donner le moyen aux collectivités locales d'imposer la signature de ces conventions. Le secrétaire d'État chargé du logement lui avait répondu qu'une distinction entre les conventions relatives à la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique prévues par les dispositions du code du tourisme et les procédures prévues par le code de l'urbanisme était nécessaire d'autant plus que les autorisations de construire ne peuvent contrôler que les règles d'urbanisme et leur donner un

1. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précitée, art. 42 codifié à l'art. L. 342-2, C. tourisme.

2. C. FAESSEL-VIROLE, *Conventionnement Loi Montagne : Potentiel et limites de l'outil pour maîtriser et pérenniser le parc immobilier touristique marchand*, CEREMA, mars 2015, p. 25.

3. CE, 7 juill. 1999, n° 181312, *Mme Michelland*, *Constr.-Urb.* 2000, 2, p. 40, comm. D. LARRALDE ; CAA Lyon, 4 fév. 1997, n° 97LY1142, *Préfet de la Haute Savoie*, *BJDU* 1997, 2, concl. D. GAILLETON.

4. TA Grenoble, 22 avr. 2014, n° 1104068-1104920.

5. CAA Lyon, 19 nov. 2019, n° 19LY00031, *Cne de Val d'Isère*. Voir également CAA Lyon, 3 jan. 2023, n° 21LY03972, *SARL 773 c. Cne de Tignes* à propos de l'OAP du PLU de Tignes au contrôle de la création de lits froids en vertu de laquelle « Toute nouvelle résidence secondaire (construction, changement de destination ou conversion de résidence principale vers résidence secondaire d'une construction existante) devra faire l'objet d'un conventionnement loi Montagne ou de tout autre moyen permettant d'arriver à cet objectif ».

6. CAA Lyon, 30 sept. 2015, n° 14LY01027, *Mme N*.

caractère obligatoire et ne permettraient donc en aucune manière de s'assurer de la légalité de la convention au regard du code du tourisme. Il indiquait toutefois qu'il était toujours possible que l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire rappelle le caractère obligatoire de ces conventions de façon écrite aux opérateurs concernés¹.

Reste que les stipulations des conventions d'aménagement sont parfois utiles pour déterminer la nature exacte d'un projet immobilier et vérifier ainsi quelle règle du plan d'occupation des sols s'applique².

Au-delà des conventions d'aménagement de la loi « Montagne », le droit commun a également accompagné la montée en puissance des communes dans la gestion des domaines skiables avec la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, qui ouvre des possibilités importantes de délégation de compétences des collectivités locales dans le domaine de la réalisation de travaux et aménagements. En ce sens, la convention d'aménagement de la montagne est le premier signe d'une tendance à l'encadrement des contrats publics qui se généralisera dans les années 1990³. Elle innove également en matière de compétence touristique, car ce n'est qu'en 1992, avec la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, que l'ensemble des communes se verra attribuer cette compétence⁴. En montagne, les élus en disposaient pleinement dès 1986, et maîtrisaient en particulier déjà le manteau neigeux .

2. La maîtrise par les communes du manteau neigeux

65. On l'a vu à propos des conventions d'aménagement, l'intérêt de la puissance publique pour les remontées mécaniques et plus généralement pour l'aménagement du domaine skiable est ancien. Érigées en service public⁵ par la jurisprudence puis par la loi « Montagne », « le service des remontées mécaniques est organisé par les communes sur le territoire desquelles elles sont situées ou par leurs groupements⁶ » soit en régie, soit par le biais d'une convention de concession. Cette réforme était réclamée de longue date par chaque rapport relatif à la montagne avec des motifs différents : le rapport au gouvernement de Paul Rambeaud « Montagne :

1. Rép. min., QE n° 12862, *JO Sénat*, 17 mars 2011, p. 665.

2. CAA Lyon, 13 nov. 2012, n° 12LY01549, *SCI Les Trois Glaciers*. Dans une autre affaire, c'est le requérant, la commune de Macot-La-Plagne, qui évoque « une opération d'aménagement touristique autorisée en application de l'article L. 342-1 du code du tourisme » pour qualifier un projet de « constructions et installations nécessaires aux services publics », et lui appliquer les règles du règlement correspondantes : CAA Lyon, 5 fév. 2013, n° 11LY00177, *Cne de Macot La Plagne*.

3. C. DEVÈS, « Conventions d'aménagement touristique : les grandes oubliées de la loi montagne ? », *JT* 2010, 116, p. 25.

4. L. n° 92-1341, 23 déc. 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, art. 1^{er}.

5. Service public industriel et commercial selon le T. confl., 29 oct. 1990, *IR*.

6. L. n° 85-30, 9 janvier 1985, précitée, art. 46.

éléments pour une politique » en 1974 souligne la nécessité d'une maîtrise publique pour éviter une privatisation des terres¹, tandis que le rapport « Pour que la montagne vive » de Jean Brocard en 1975 et le rapport « sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées » de Louis Besson en 1982 insistent respectivement sur la maîtrise par les collectivités locales du développement des stations² et la « maîtrise du manteau neigeux » pour mettre fin au développement parfois désordonné des stations de sports d'hiver³.

Pour unanimes que soient ces rapports, ils s'éloignent toutefois de la préoccupation de la directive de 1977 qui visait une meilleure prise en compte des considérations d'ordre écologique dans la définition des implantations touristiques et industrielles, avec « par exemple la fixation de la capacité des sites aménagés en stations de sports d'hiver (la "limite écologique" pouvant être inférieure à celle correspondant à l'encombrement des pistes)⁴ » ou l'interdiction des « systèmes de transport de personnes à l'aide d'engins de remontée mécanique » en haute montagne si leur objet se limite à l'exploitation de points de vue⁵. Car la loi « Montagne » vise surtout à favoriser le développement des domaines skiables ralenti par le premier choc pétrolier de 1973.

Ainsi, outre les conventions d'aménagements, qui permettent aux communes de déléguer la gestion du service public des remontées mécaniques, la loi « Montagne » a prévu différents outils pour encadrer et favoriser le développement des domaines skiables que nous examinerons successivement. Les moyens annoncés dans le rapport de Louis Besson au Premier Ministre sont la réforme et la simplification des procédures d'autorisation (a.), la possibilité donnée aux communes de délimiter un domaine skiable lors de l'élaboration ou de la révision de leur plan d'occupation des sols (b.) et l'extension de la servitude destinée à assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski ainsi que le survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques pour toutes les communes (c.)⁶. Ils sont inscrits à la section II du chapitre II du Titre III de la loi « Montagne » consacré à « l'organisation des services de remontées mécaniques et des pistes » qui reprend les moyens envisagés dans

1. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 75 : « Il faut veiller à ne pas aliéner le capital foncier des zones de montagne, car une telle aliénation est difficilement réversible ».

2. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, 66 et 67.

3. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982.

4. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 29.

5. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, précitée, point 7.3.

6. L. BESSON, *Politique de développement et de protection des zones de montagne*, rapport au Premier ministre, Paris, France, 1983, p. 32.

ce rapport. Cette section ne concerne que la montagne métropolitaine et ses dispositions ne sont pas applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion¹ pour lesquels les conditions d'aménagement des zones de montagne font l'objet de prescriptions particulières établies sur proposition ou après avis des communes ou groupements des communes concernés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État en application de l'article L. 111-2 du Code de l'urbanisme².

a. La simplification des autorisations de remontées mécaniques et d'aménagement du domaine skiable

66. Le code de l'urbanisme, dans sa version antérieure à l'adoption de la loi « Montagne » ne comporte aucune disposition propre aux pistes de ski ou aux remontées mécaniques, à l'exception de la mention de la servitude de survol des téléphériques et de la servitude de pistes de ski des stations classées de sports d'hiver et d'alpinisme à l'article II de sa partie réglementaire. Pour autant, le système d'autorisation des remontées mécaniques est relativement ancien puisqu'il existe au moins depuis la fin des années 1930 au titre de la réglementation de contrôle de l'État sur les « chemins de fer » puis sur les voies ferrées d'intérêt local (les remontées mécaniques y étant assimilées qu'elles soient en montagne ou non)³. Les questions d'urbanisme n'y étaient pas abordées, le contrôle du ministère des transports visant avant tout à garantir la sécurité (avant travaux et après mise en exploitation). Pistes et remontées relevaient donc du droit commun de l'urbanisme avec deux particularités introduites en 1977 : la soumission, en fonction de seuils réglementaires, des travaux d'installations de remontées mécaniques et travaux d'aménagement de pistes pour la pratique de sports d'hiver à la procédure des unités touristiques nouvelles⁴ que nous verrons plus loin (verset *infra* n° 76, p. 119) et à notice ou étude d'impact⁵ que nous verrons au point i. suivant.

L'article 49 de la loi « Montagne » introduit donc dans le code de l'urbanisme un régime spécifique d'autorisations applicables aux remontées mécaniques et aux pistes de ski, régime qui sera précisé par le décret n° 88-635 du 6 mai 1988⁶ pris en application de l'article L. 445-4

1. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « Montagne », art. 98.

2. *Ibid.*, art. 99.

3. Voir sur ce point RABINOVITCH, WLADIMIR, *Les Sports de montagne et le droit*, Paris : Librairies techniques, 1980, 244 p.

4. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, précitée, art. 2

5. D. n° 77-1295, 25 nov. 1977, pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français.

6. D. n° 88-635, 6 mai 1988, modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux autorisations des remontées mécaniques et d'aménagement des postes de ski alpin.

du code de l'urbanisme qui met en outre fin au régime antérieurement applicable pour les remontées mécaniques défini par l'arrêté du 24 décembre 1969¹.

S'agissant de constructions susceptibles de comporter des risques pour la sécurité des biens et des personnes, le transfert de compétence aux communes de l'instruction et de la délivrance des autorisations d'urbanisme liées au domaine skiable n'était pas une évidence. Lors des débats parlementaires, le gouvernement insistait en effet sur la nécessité d'un contrôle de l'État en matière de sécurité tandis que le sénat plaidait au contraire en faveur de la délivrance des autorisations d'urbanisme par les maires. La solution retenue est finalement le résultat d'un compromis : les autorisations d'urbanisme seront délivrées par l'autorité compétente en matière de permis de construire mais feront l'objet, pour les remontées mécaniques, d'un avis conforme de l'État au titre de la sécurité des installations et des aménagements de l'appareil² et d'une procédure en deux temps avec une autorisation avant l'exécution des travaux (dite AET) suivie d'une autre procédure avant la mise en exploitation (AME). L'AET vise à assurer le contrôle préalable des caractéristiques du projet au regard des règles techniques et de sécurité propres aux remontées mécaniques³, ainsi que les règles d'urbanisme et servitudes d'utilité publique qui leur sont applicables⁴ et en particulier la prise en compte des risques naturels spécifique prévue à l'article 78 de la loi « Montagne »⁵. L'autorisation de mise en exploitation vise, elle, à contrôler que la remontée mécanique a été réalisée et vérifiée conformément aux spécifications techniques du projet autorisé, à la réglementation technique et de sécurité en vigueur et aux prescriptions imposées par l'autorisation d'exécution des travaux, y compris en ce qui concerne les règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique éventuellement applicables à ce projet.

Dès lors que les communes sont dotées d'un document d'urbanisme, le maire devient donc compétent pour délivrer les autorisations d'occupation des sols y compris en matière d'aménagement de pistes et de travaux de remontées mécaniques au terme d'une procédure d'instruction simplifiée pour faciliter l'aménagement du domaine skiable. Cette procédure est remarquable par sa stabilité, car contrairement aux autres dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne », elle n'a fait l'objet que de modifications marginales en près de 40 ans. Celles-ci ont notamment porté sur leur champ d'application, qu'il convient de préciser ici.

La loi « Montagne » introduit une distinction dans le service public des transports en fonction

1. Voir sur ce sujet J.-F. JOYE et S. M. MOULIN, « L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 179-229.

2. P. COLLOMB, « Les activités sportives en montagne », *RFDA* déc. 1985, 6, p. 792.

3. C. tourisme, art. R. 342-2 à R. 342-25.

4. C. urb., art. L. 472-1 à L. 472-3 et R. 472-1 à R. 472-13.

5. Aujourd'hui codifiée à l'article L. 563-2, C. envir.

de leur usage touristique ou urbain. Les remontées mécaniques sont définies à l'article L. 342-7 du code du tourisme comme « tous les appareils de transports publics de personnes par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, par téléphérique, par téléskis ou par tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs » dans le chapitre V du titre IV du chapitre VI du code de l'urbanisme intitulé « remontées mécaniques et aménagements du domaine skiable », par opposition aux remontées mécaniques des villes dites transport par câble, qui elles sont situées « dans un périmètre de transports urbains et assurant un transport public régulier de personnes qui ne soit pas uniquement touristique ou sportif¹ » et relèvent à ce titre du code des transports².

La notion de remontée mécanique a ensuite été étendue aux téléskis à câble ou « fils-neige » c'est-à-dire « un type de télésiège dans lequel le câble, ou la corde, est disposé à la hauteur des usagers qui le saisissent directement ou par l'intermédiaire d'agrès courts³ » par l'article A. 472-1 du code de l'urbanisme⁴ comme suite à une décision de la Cour administrative d'appel de Lyon⁵.

Par ailleurs, le régime juridique des remontées mécaniques a été élargi par deux fois : une première fois par la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques dont l'article 6 précise que la « modification substantielle » d'une remontée mécanique est également soumise à AET⁶, et une fois par la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme dont l'article 16 soumet les tapis roulants assurant un transport à vocation touristique ou sportive dans les stations de montagne au régime juridique des remontées mécaniques bien qu'ils n'utilisent pas de câbles porteurs ou tracteurs⁷.

En revanche, les circuits de luge « quatre-saisons », susceptibles de recourir à un câble tracteur,

1. L. n° 85-30, 9 janvier 1985, précitée, art. 44.

2. Cette distinction est remise en cause par la nouvelle définition des remontées mécaniques issue de l'ordonnance n° 2021-206 du 24 février 2021 relative aux installations à câbles prise en application de l'article 128 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités : sont dénommés « remontées mécaniques » tous les appareils de transports publics de personnes par chemin de fer à crémaillère, par installation à câbles relevant du règlement (UE) 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux installations à câbles et abrogeant la directive 2000/9/ CE, ainsi que les installations à câbles utilisées pour le service des refuges de montagne mentionnées au d du paragraphe 2 de l'article 2 du même règlement. Le champ d'application de la directive inclut en effet les installations à câbles destinées à transporter des personnes, utilisées en particulier dans les stations touristiques de montagne, dans les installations de transport urbain ou dans les installations sportives.

3. A. 7 août 2006 relatif aux règles techniques et de sécurité des téléskis, art. 2.

4. Issu de l'A. 23 nov. 2007 relatif à la dispense d'autorisation d'exécution de travaux portant sur des téléskis à câble bas et modifiant le code de l'urbanisme, art. 1^{er}.

5. CAA Lyon, 4 fév. 1997, n° 94LY00379, *Cne de Chamonix-Mont-Blanc*.

6. Aujourd'hui codifié à l'article L. 472-1, C. urb.

7. Aujourd'hui codifié à l'article L. 342-17-1, C. tourisme.

ne constituent pas un transport (c'est-à-dire un engin permettant de porter une personne d'un lieu à un autre) et ne sont donc pas des remontées mécaniques. Elles sont une « attraction fixe » selon la nomenclature des études d'impacts.

Si la définition des remontées mécaniques relève du code du tourisme, celle des pistes de ski alpin, seules concernées par les autorisations d'urbanisme (art. L. 473-1, C. urb.), est prévue par le code de l'urbanisme à partir de 2006¹. L'article R. 145-4 (aujourd'hui R. 122-4) les définit comme « un parcours sur neige réglementé, délimité, balisé, contrôlé et protégé des dangers présentant un caractère anormal ou excessif, éventuellement aménagé et préparé, réservé à la pratique du ski alpin et des activités de glisse autorisées ».

Ainsi, seul l'aménagement des pistes de ski alpin est soumis à une autorisation spécifique d'urbanisme. L'aménagement des pistes de fond ou des pistes de luge relèveront du droit commun même si leur pratique a fortement évolué avec le développement du skating d'une part, qui requiert parfois un élargissement des pistes forestières, un damage régulier voire l'usage d'installation de neige artificielle et des pistes de luges aménagées d'autres part, qui peuvent comporter des buttes de terres latérales, des enneigeurs automatiques et des poteaux d'éclairage public².

Ce rappel du champ d'application des procédures étant fait, il convient d'examiner les procédures d'urbanisme adoptées par la loi « Montagne » pour faciliter l'instruction des aménagements du domaine skiable. La simplification a consisté à fusionner les procédures administratives et techniques d'une part (i.) et à coordonner les autres procédures liées à l'aménagement du domaine skiable d'autre part (ii.).

i. Des procédures d'autorisation liées au domaine skiable alpin simplifiées par une instruction administrative et technique

67. Depuis la loi « Montagne », les autorisations de construire des remontées mécaniques et d'aménager des pistes de ski alpin relèvent du seul code de l'urbanisme. Elles s'appuient sur des dispositions de droit commun mais également sur des dispositions techniques spécifiques pour les remontées mécaniques. Ainsi, la phase de « prise en considération » des projets de remontées mécaniques est supprimée au profit du certificat d'urbanisme qui permet au maître d'ouvrage de connaître les dispositions d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique applicables à son projet. Les conditions de dépôts, d'instruction, de délivrance et de validité des demandes d'autorisation d'exécution des travaux et des demandes d'autorisation d'aménagement de piste sont régies par les dispositions des articles R. 423-1 à R. 423-74 du

1. D. n° 2006-1683, 22 déc. 2006, relatif à l'urbanisme en montagne et modifiant le code de l'urbanisme 22 déc. 2006.

2. Rep. Min, QE n° 78223, JOAN, 23 août 2016, p.7498.

code de l'urbanisme applicables en matière de demandes et déclarations d'urbanisme. De plus, l'autorisation d'exécution des travaux tient lieu, le cas échéant, de permis de construire ou d'absence d'opposition à la déclaration de travaux et l'autorisation de mise en exploitation tient lieu de déclaration d'achèvement prévue à l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme pour les travaux soumis à permis de construire ou à déclaration préalable¹.

L'assimilation par le droit commun des procédures d'urbanisme liées aux domaines skiables a été poursuivie par la pratique, car la réforme des autorisations d'urbanisme, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, n'a pas été achevée. Elle annonçait en effet la production de modèles spécifiques pour les demandes d'exécution des travaux de remontées mécaniques comme pour les aménagements de pistes par arrêté des ministres chargés de l'urbanisme et du tourisme (respectivement art. R. 473-1, al. 1 et 3 et R. 472-2, C. urb.), qui n'ont jamais été pris. En leur absence, les maîtres d'ouvrage ont donc pris l'habitude d'utiliser les modèles de demandes de permis de construire, de déclaration préalable ou de permis d'aménager.

Les infractions d'urbanisme sont en théorie sanctionnées dans les formes et procédures prévues par le droit commun codifié aux articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme même si, comme nous le verrons plus loin (*infra* n° 424, p. 566), ces sanctions ne sont pas adaptées.

La spécificité des dossiers tient donc à la double autorisation des remontées mécaniques dont le contenu comporte des pièces spécifiques pour garantir et vérifier la sécurité de ces installations (art. R. 472-3 et R. 472-4, C. urb.).

Ces pièces techniques sont contrôlées par le Service technique des remontées mécaniques et des transports Guidés (STRMTG) (voir *infra* n° 80, p. 128) et le service de Restauration des terrains en montagne (RTM)² consultés lors de l'instruction en vue d'éclairer le représentant de l'État. Ce dernier émet en effet un avis conforme après avoir vérifié le respect de la réglementation technique pour la conception et le fonctionnement de l'engin mais également la sécurité au regard des risques naturels³ « et des croisements de lignes aériennes lorsque la hauteur des câbles atteint 25 mètres »⁴.

Cette préoccupation de sécurité reste prééminente puisque les autorisations de remontées mécaniques concernent non seulement la construction des équipements mais également leur

1. C. urb., art. R. 472-6 et R. 472-14. L'AET et l'AME constituent des catégories particulières de permis de construire ou d'aménager au sens des dispositions de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme (obligation de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation), auxquelles elles sont en conséquence soumises : CAA Lyon, 15 oct. 2013, n° 13LY00894, *Cne d'Allevard et al.*, JCP A 2014, p. 2036, obs. F. BARQUE ; *Environnement et dév. durable* 2013, comm. 52 ; AJDA 2013, 26, p. 1532, concl. C. BAILLEUL.

2. Art. R. 563-2, C. envir.

3. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précitée, art. 78 codifié à l'article L. 563-2 C. envir.

4. Circ. n° 88-63, 25 juill. 1988, relative aux autorisations de remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski alpin.

modification substantielle, c'est-à-dire toute modification qui remet en cause de manière significative les caractéristiques principales de l'installation, l'emplacement et la nature des ouvrages ou la capacité de transport¹ », sans nécessairement avoir des incidences en terme d'aménagement.

Une fois les travaux de remontées mécaniques réalisés, ils seront suivis d'une demande d'autorisation de mise en service. Elle concerne toutes les remontées mécaniques, y compris les fils-neige et les tapis roulants assurant un transport à vocation touristique ou sportive dans les stations de montagne. Comme pour l'AET, on retrouve la préoccupation dominante qu'est la sécurité, avec l'avis conforme du préfet. Cet avis ne saurait donc être ici tacite² et le délai d'instruction est majoré pour permettre la consultation des services techniques. Il est de trois mois à compter de la date de la décharge du dépôt de la demande complète ou de l'avis de réception postal de son envoi et inclut le délai de consultation de deux mois du préfet au titre de la sécurité des installations et des aménagements concernés par l'appareil³.

Les pièces à joindre à la Demande d'autorisation de mise en exploitation (DAME) en vertu de l'article R. 472-15 sont donc tout aussi techniques que celles de la Demande d'autorisation d'exécution des travaux (DAET).

La simplification a également consisté à coordonner et intégrer d'autres procédures dans le cadre de la demande d'autorisation d'exécution des travaux ou de la demande d'aménagement de piste de ski.

ii. Des procédures d'autorisations liées à l'aménagement des domaines skiables simplifiées par la coordination des réglementations

68. Le code de l'urbanisme assure la coordination dans l'instruction des demandes d'autorisation d'exécution des travaux et les demandes d'autorisation d'aménagement de pistes de ski de différentes réglementations relevant du code forestier, du code de l'environnement et du code du tourisme. Il omet cependant de coordonner les autorisations d'urbanisme et autorisations UTN.

Au titre du code forestier, l'aménagement des pistes et les travaux de remontées mécaniques peuvent nécessiter une déclaration ou une autorisation si des coupes d'arbres ou des abattages sont prévues. Le code de l'urbanisme n'exige alors dans les pièces à fournir de la demande d'autorisation d'exécution des travaux ou dans la demande d'autorisation d'aménagement

1. A. 9 août 2011 relatif à la conception, à la réalisation, à la modification, à l'exploitation et à la maintenance des téléskis, art. 2 ; A. 7 août 2009 relatif à la conception, à la réalisation, à la modification, à l'exploitation et à la maintenance des téléphériques, art. 2.

2. C. urb., art. R. 472-18.

3. C. urb., art. R. 472-19.

de piste qu'une attestation¹ selon laquelle une déclaration préalable ou une autorisation de défrichement a été déposée, ce qui permet d'instruire les demandes en parallèle, « en temps masqué » et ainsi de simplifier et d'accélérer la procédure d'urbanisme. La décision de non-opposition à la déclaration préalable de coupe ou d'abattage d'arbres ou l'autorisation de défrichement prévue aux articles L. 311-1 ou L. 312-1 du code forestier devra toutefois avoir été obtenue préalablement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme².

Au titre du code de l'environnement, les travaux de pistes et de remontées mécaniques nécessitent une notice ou une étude d'impact depuis le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (art. 2 et 4)³. Le décret n° 88-635 du 6 mai 1988 en a donc fait une des pièces du dossier de demande d'autorisation d'exécution des travaux et de demande d'autorisation d'aménagement de piste et y ajoute une « note sur les mesures de préservation et de réhabilitation du milieu naturel prévues »⁴. Initialement définis par des montants financiers, les seuils d'étude d'impact ont évolué sous l'influence du droit européen pour prendre en considération des critères environnementaux comme la fréquentation et l'état du site. En l'état actuel du droit, une évaluation des incidences peut être soit obligatoire, soit exigée au cas par cas par l'autorité environnementale, en fonction de seuils définis par l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement (rubrique 43).

La soumission à l'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements entraîne en principe l'organisation d'une enquête publique en vertu de l'article L. 123-2 du Code de l'environnement et peut également déclencher une démarche de concertation obligatoire⁵ ou facultative⁶ à l'initiative du maître d'ouvrage ou du public⁷.

Bien que la réglementation sur l'environnement soit de manière générale devenue plus protec-

1. C. urb., art. R. 472-4 et R. 473-2.

2. C. urb., art. R. 472-12 et R. 473-5.

3. Art. R. 445-2 j) et R. 445-11 C. urb. aujourd'hui codifiés aux articles R. 472-3 10° C. Urb et R. 473-2. En 1988 sont donc soumis à études d'impact les travaux d'installation de remontées mécaniques et les travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver dont le montant dépasse six millions de francs. Sous ce montant seule une notice d'impact est exigée. Par ailleurs, les « travaux de modernisation » des remontées mécaniques sont dispensés d'étude d'impact. Ces seuils seront portés à 950 000 euros par le décret n° 2001-1257 du 21 décembre 2001 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs.

4. Ancien art. R. 445-2 b) et R. 445-11 aujourd'hui codifiés respectivement aux articles R. 472-3 2° et R. 473-2, C. urb.

5. C. urb., art. L. 103-2 et R. 103-1.

6. C. urb., art. L. 300-2.

7. C. envir., art. L. 121-17 III, issu de la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

trice au fil des réformes, il convient de relever ici que le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes a supprimé la soumission à évaluation des incidences les affouillements et exhaussements des sols (rubrique 48), rubrique qui concernait parfois les aménagements de pistes de ski.

Le code du tourisme comporte également des dispositions spécifiques aux domaines skiables qui doivent être coordonnées avec celles du code de l'urbanisme. C'est le cas en particulier de la servitude dite « servitude Montagne » prévue à l'article L. 342-20 du code du tourisme¹ (voir *infra* n° 72, p. 113) qui permet à la collectivité d'être subrogée au propriétaire du fonds « dans l'accomplissement de toutes les formalités nécessaires à l'aménagement des pistes et équipements auxquels celui-ci pourrait être tenu en application d'une autre législation² ». Comme pour l'autorisation de défricher, la servitude doit avoir été instituée avant la délivrance de l'autorisation d'exécution des travaux ou de l'autorisation d'aménagement de piste³. Par le truchement de la servitude, la collectivité peut ainsi se dispenser d'avoir à chercher l'accord de chacun des propriétaires des terrains concernés par le projet de piste ou de remontée mécanique et avoir un titre l'habilitant à réaliser le projet sur le terrain ou d'en avoir la maîtrise foncière.

Mais si l'instruction de demandes d'autorisation d'exécution des travaux ou de demandes d'autorisation d'aménagement de pistes permet de coordonner les procédures du code forestier, du code de l'environnement et du code du tourisme, le code de l'urbanisme a omis d'imbriquer les procédures d'autorisation UTN et les procédures d'autorisation d'occupation des sols. En effet les aménagements du domaine skiable peuvent constituer des UTN (voir *infra* n° 76, p. 119) dont la création, si elle n'est pas planifiée, relève du représentant de l'État. Or, si le projet prévu dans la demande d'autorisation d'exécution des travaux ou la demande d'autorisation d'aménagement de piste est censé correspondre à celui ayant fait l'objet de l'autorisation d'UTN préfectorale, cette vérification n'est pas organisée, les arrêtés d'autorisation d'UTN ne figurant pas parmi les pièces annexes des documents d'urbanisme. En outre, s'ils sont certes publiés au recueil des actes administratifs, ils ne décrivent que sommairement l'opération projetée dans leurs considérants⁴. Il est donc difficile dans ces conditions de vérifier que toutes les caractéristiques prévues dans l'autorisation de création de la piste ou de la remontée mécanique seront respectées dans l'autorisation de réalisation, qu'il s'agisse des équipements, des aménagements ou des mesures environnementales annoncées ou imposées.

Demandes d'autorisation d'exécution des travaux et demandes d'autorisation d'aménagement

1. Art. R. 472-4 et R. 473-1, C. urb.

2. Art. L. 342-23, C. tourisme.

3. Art. R. 472-12 et R. 473-5 C.urb.

4. En application des articles L. 122-2 et R. 472-7, C. urb.

de piste sont en revanche instruites selon les règles d'urbanisme prévues par les plans locaux d'urbanisme qui doivent notamment délimiter le domaine skiable.

b. La délimitation des domaines skiabiles par le document d'urbanisme : une mesure de développement durable déséquilibrée

69. Pour éviter le développement des remontées mécaniques et des pistes de ski « au coup par coup », sans cohérence globale, la loi « Montagne » a prévu la délimitation des domaines skiabiles dans les plans locaux d'urbanisme. Soumise à la participation du public dans ce cadre, elle a permis à la commune de jouer pleinement son rôle de coordonnatrice de l'aménagement touristique. En application de l'article L. 151-38 et du 3° de l'article R. 151-48 du code de l'urbanisme (ancien article L. 123-1 6°, issu de l'article 52-I de la loi « Montagne »), le plan local d'urbanisme définit en effet « les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant les équipements susceptibles d'y être prévus ».

La délimitation du domaine skiable par les documents d'urbanisme est symptomatique des dispositions de la loi « Montagne » qui aurait pu procéder au développement durable (i.) mais dont l'insuffisante précision a permis d'adopter une interprétation favorable au seul développement (ii.).

i. La délimitation du domaine skiable : une mesure de développement durable

70. La délimitation du domaine skiable concerne dès 1985 la plupart des stations de ski, car si l'élaboration d'un document d'urbanisme n'est pas obligatoire, elle est très fortement incitée puisqu'elle est une condition de réalisation des UTN¹ et de classement des communes comme station touristique² et de l'établissement de la servitude destinée à l'aménagement et l'entretien des pistes de ski et à l'installation et à l'exploitation des remontées mécaniques (voir *infra* n° 72, p. 113).

De part ses multiples fonctions, la délimitation du domaine skiable aurait pu avoir pour finalité d'assurer l'équilibre entre les trois piliers du développement durable :

- pilier social, puisque l'élaboration du document d'urbanisme, support de son zonage, procède d'une démarche de concertation et d'enquête publique locales qui doit permettre la participation des différentes parties prenantes à cette planification : population,

1. Ancien art. L. 145-11 issu de l'article 72 de la loi n° 85-30, 9 janvier 1985, précitée

2. Ancien art. R. 143-1, C. communes. Aujourd'hui l'article R. 133-37 du code du tourisme exige un « document d'urbanisme », c'est-à-dire principalement un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale.

- propriétaires fonciers intéressés, services forestiers, etc.. Elle permet ainsi une meilleure coordination de la réalisation des équipements à l'échelle de la station,
- pilier économique, puisqu'elle s'accompagne de la possibilité d'instaurer la servitude dite « Montagne » prévue à l'article L. 342-20 et suivants du code du tourisme pour faciliter les installations et aménagements dans son périmètre. En outre elle participe depuis la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et son décret d'application¹ à la définition des restaurants d'altitude vers où est désormais autorisé le convoyage en motoneige de la clientèle,
 - pilier environnemental, puisqu'elle pose une limite géographique à l'aménagement du domaine skiable en vertu de l'article L. 473-2 du code de l'urbanisme. Après l'adoption du décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne et modifiant le code de l'urbanisme (art. 2), la délimitation du domaine skiable permet également de déterminer les catégories d'unités touristiques nouvelles qui seront soumises à une procédure particulière en fonction de l'augmentation de la superficie totale du domaine skiable alpin existant.

En pratique toutefois, cette délimitation s'effectue au profit du seul développement touristique.

ii. Une délimitation concrète au profit du seul développement touristique

71. De fait, nombre de communes support de stations de ski ont élaboré un document d'urbanisme dans lequel elles délimitaient le domaine skiable, mais elles l'ont fait en réalité pour se laisser toute liberté dans la localisation de leurs aménagements touristiques. En effet, jusqu'à une période très récente, la plupart des documents d'urbanisme se contentaient de délimiter le domaine skiable sans distinguer les zones de ski d'une part et les secteurs de remontées mécaniques d'autre part. Cette pratique est issue des POS, qui étaient souvent élaborés par les services extérieurs de l'État mis gratuitement à la disposition des communes². On trouve ainsi des secteurs NDs ou NCs « correspondant à des terrains destinés à la pratique du ski³ » ou identifiant un « secteur où les constructions et aménagements liés à la pratique du ski sont autorisés⁴ » ou un « secteur correspondant au domaine skiable⁵ » dans les POS de l'Isère.

Cette notion de domaine skiable est elle-même non dénuée d'ambiguïtés : selon le code de l'urbanisme, le domaine skiable est « une piste de ski alpin ou un ensemble de pistes qui ont

1. Art. R. 362-1-1 issu du D. n° 2016-1412, 21 oct. 2016, relatif au convoyage de la clientèle vers les établissements touristiques d'altitude offrant un service de restauration par des engins motorisés conçus pour la progression sur neige, art. 1^{er}

2. C. urb., ancien art. L. 121-2 (aujourd'hui codifié à l'article L. 132-5, C. urb.).

3. POS de Saint-Honoré, 23 nov. 1989, règlement.

4. POS de Saint-Christophe-en-Oisans, 18 déc. 1997, règlement ; POS de Vaujany, 8 fév. 1989, règlement ; POS d'Ornon, 11 fév. 1989, règlement ; POS d'Huez, 8 oct. 1993, règlement.

5. POS de Mont-de-Lans, 31 jan. 1980, règlement.

le même point de départ ou qui communiquent entre elles ou qui communiquent par le seul intermédiaire d'une ou de plusieurs remontées mécaniques. La surface du domaine skiable prise en compte est la somme des surfaces des pistes de ski alpin¹ », étant précisé qu'une « piste de ski alpin est un parcours sur neige réglementé, délimité, balisé, contrôlé et protégé des dangers présentant un caractère anormal ou excessif, éventuellement aménagé et préparé, réservé à la pratique du ski alpin et des activités de glisse autorisées² ». Le code de l'environnement définit le domaine skiable « gravitairement accessible » comme le négatif du site vierge au 43° de l'annexe de l'article R. 122-2 puisqu'est considéré comme "site vierge" « un site non accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques ou du fait de la difficulté du relief, ou accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques mais ne revenant pas gravitairement sur une piste de ski ou un départ de remontée mécanique du même domaine skiable au sens de l'article R. 122-10 du code de l'urbanisme ». Enfin, la notion de domaine skiable est parfois entendu plus largement dans les contrats de concession d'aménagement et de gestion du domaine skiable ou lorsqu'il s'agit d'instituer des servitudes destinées à assurer le passage, puisque leur objet est non seulement de permettre l'aménagement et l'équipement des pistes de ski alpin mais également d'autoriser les accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et la protection des pistes et des installations de remontée mécanique.

Il en résulte plusieurs dérives :

- des enveloppes de domaine skiabiles considérables délimitées sous forme de zones N ou A (ND ou NC dans les POS) indicées « s » pour « ski » dans les plans locaux d'urbanisme sans rapport avec le plan des pistes et déconnectées des enjeux environnementaux,
- une inversion de la logique de la délimitation des zones agricoles et naturelles au bénéfice du développement touristique.

Le plan d'occupation des sols de Corrençon du 9 juillet 1986 en offrait une parfaite illustration dans sa version modifiée au 31 mars 2004 . Il délimitait en effet d'un seul tenant plus de 1 200 hectares de zones NAs, NAAs, NDs, NCs, NDsg, l'indice « s » correspondant à des « secteurs destinés à recevoir des aménagements nécessaires à l'accueil, la pratique et l'animation des activités sportives et récréatives (ski alpin, ski nordique, golf, ...) tels que pistes, remontées mécaniques, accès, billetteries, maison de la montagne³ ». Pourtant le code de l'urbanisme distingue bien les notions de secteurs de remontées mécaniques et zones de pistes non seulement aux articles L. 151-38 (ancien article L. 123-1 6°) et R. 151-48 du code de l'urbanisme mais également aux articles L. 342-18, L. 342-23 et L. 342-25 du code du tourisme. L'article L. 473-2 du code de l'urbanisme est plus précis encore puisqu'il dispose que les équipements

1. C. urb., art. R. 122-4 (ancien art. R. 145-4).

2. *Ibid.*

3. POS de Corrençon, 9 juill. 1986, règlement écrit, p. 42.

et aménagements destinés à la pratique du ski alpin et les remontées mécaniques ne peuvent être respectivement réalisés qu'à l'intérieur des zones ou à l'intérieur des secteurs délimités dans le PLU. Le droit antérieur à l'adoption de la loi « Montagne », plaide également pour cette distinction puisque le décret n° 68-1031 du 14 novembre 1968 portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sports d'hiver et d'alpinisme dit « Ravel », indiquait que « les pistes, parcours ou terrains d'exercice et dispositifs ainsi définis [par arrêté préfectoral en raison de l'intérêt général que présente leur conservation] sont reportés au plan d'occupation des sols de chaque station classée »¹.

De plus, au fil des évolutions législatives, avec la prise en compte croissante de l'environnement dans les documents d'urbanisme, la délimitation des zones de pistes et des secteurs de remontées mécaniques s'avère particulièrement pertinente. Les rapports de présentation des documents d'urbanisme doivent en effet établir l'état initial de l'environnement du territoire qu'ils couvrent et évaluer les incidences du plan sur l'environnement, au besoin dans le cadre d'une évaluation environnementale prévue à l'article L. 104-2 et R. 104-12 du code de l'urbanisme (que la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a rendue systématique²). Or, la délimitation exacte de l'emprise des futures pistes et remontées mécaniques permet d'évaluer plus précisément les incidences environnementales du plan et peut permettre d'éviter ou de réduire certaines atteintes à l'environnement ou de prévoir des mesures de compensation le plus en amont possible de la réalisation des projets envisagés dans le cadre d'une démarche itérative. La conception d'un simple zonage « domaine skiable » sans autre précision englobant souvent une grande partie du territoire communal et dans lequel la collectivité bénéficie d'un blanc-seing pour réaliser toute sorte d'équipement de loisirs apparaît donc décalé par rapport aux enjeux environnementaux des territoires de montagne.

Cela est d'autant plus vrai que les règlements de zones des POS apparaissaient très permissifs à l'instar de celui de Corrençon qui autorisait en secteur NCs ou NDs : la construction des remontées mécaniques, les aménagements nécessaires à la pratique du ski alpin et nordique, les installations sportives et de loisirs à usage non commercial, les bâtiments publics d'intérêt général (accueil enfants, activités socio-culturelles) ainsi que la réalisation de bâtiments destinés à l'accueil de jour (restauration, débit de boissons), auxquelles s'ajoutent sur certains secteurs « les aménagements pour permettre la pratique des loisirs publics et sportifs de plein-air (ski – golf) » (zone NDsg) et les « bâtiments communaux liés à l'accueil, la pratique et l'animation des activités sportives et récréatives d'hiver et d'été » (zone NAs)³.

1. D. n° 68-1031, 14 nov. 1968, portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sports d'hiver et d'alpinisme dit « Ravel », art. 15.

2. L. n° 2020-1525, 7 déc. 2020, d'accélération et de simplification de l'action publique, art. 40.

3. POS de Corrençon modifié, 31 mars 2004, règlement.

Ces POS inversaient la logique même des zones agricoles et naturelles qui étaient initialement délimitées pour être protégées en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ou en raison notamment de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages ou de leur caractère d'espaces naturels. À ce titre les constructions n'y étaient généralement admises que de manière exceptionnelle et à la condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Or, on observe que les constructions agricoles étaient bien souvent interdites sur l'ensemble du domaine skiable délimité bien au-delà de celui existant. C'est aujourd'hui encore le cas dans nombre de PLU, qui interdisent parfois même les chalets d'alpage alors que leur construction est rendue aujourd'hui nécessaire par le retour du loup¹.

En dehors des plans locaux d'urbanisme, le développement des domaines skiables ne saurait qu'être limité. Les schémas directeurs avaient vocation à l'encadrer, mais en l'absence d'opposabilité de leurs mesures aux demandes d'autorisation d'exécution des travaux et aux demandes d'autorisations d'aménagement de piste, ils demeuraient sans effet en l'absence de POS. Le schéma directeur de la région grenobloise² n'avait ainsi pas pu empêcher le projet d'extension de la station du Collet d'Allevard liée à la création du télésiège du Clapier, bien que la piste de ski envisagée se situait au-delà de « l'espace à dominante loisirs » dans un « espace d'intérêt écologique et sites naturels classés » de la carte de destination des sols. La commune de La Chapelle du Bard, n'étant en effet dotée que d'une carte communale depuis le 5 septembre 2006, aucune délimitation de domaine skiable compatible avec la carte de vocation des zones du schéma directeur n'avait à y figurer et les aménagements de pistes étaient donc possibles dans toute sa zone non constructible³.

D'apparence contraignante, la délimitation du domaine skiable dans les plans locaux d'urbanisme vise en réalité avant tout à faciliter et à sécuriser l'exploitation des domaines skiables en permettant de porter une atteinte, nécessairement circonscrite, au droit de propriété. La servitude « Montagne » permet en effet à la collectivité de s'exonérer de l'accord des propriétaires

1. C'est le cas par exemple du récent PLU d'Ornon qui n'autorise en zone Ns que les équipements, aménagements et constructions nécessaires à la pratique du ski ainsi qu'au fonctionnement, à la maintenance et à la sécurité des équipements du domaine skiable et à son enneigement de culture. Les chalets d'alpage y sont donc interdits, y compris en dehors des zones de pistes et des secteurs de remontées mécaniques, alors qu'ils ne sont pas nécessairement incompatibles, avec le ski alpin et pourraient même constituer un élément de transition écologique de cette commune où l'exploitation du domaine skiable est compromise. PLU d'Ornon, 18 oct. 2017.

2. SD de la région grenobloise, 12 juill.2000.

3. L'autorisation de réaliser les travaux d'installation du télésiège du Clapier et l'autorisation d'aménager la piste de ski alpin seront finalement annulées par le juge administratif en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact. CAA Lyon, 15 oct. 2013, n° 13LY00894, *Cne d'Allevard et al.*, JCP A 2014, p. 2036, obs. F. BARQUE; *Environnement et dév. durable* 2013, comm. 52; AJDA 2013, 26, p. 1532, concl. C. BAILLEUL.

pour l'aménagement et l'entretien du domaine skiable et de ne pas avoir à acquérir les terrains ¹.

c. La généralisation de la servitude « Montagne » pour faciliter et sécuriser l'exploitation des domaines skiables

72. Comme de nombreux dispositifs relatifs aux sports d'hiver, la servitude « Montagne » trouve son origine dans la politique de Vichy ². Après en avoir rappelé l'historique (i.), nous verrons que la loi « Montagne » a généralisé ce dispositif (ii.) pour faciliter les aménagements touristiques, y compris au détriment de l'activité agricole (iii.).

i. La servitude « Montagne », une procédure limitée aux stations classées avant 1985

73. Il existait deux types de servitudes avant l'adoption de la loi « Montagne » : la servitude de survol des téléphériques et la servitude dite « Ravanel » issue du décret n° 68-1031 du 14 novembre 1968 portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sports d'hiver et d'alpinisme et qui faisait suite au décret n° 53-530 du 28 mai 1953 ³ adopté en vertu de l'article 6 de la loi n° 498 du 3 avril 1942 relative au régime des stations classées.

La première, qu'il est toujours possible d'instaurer en zone de montagne, a été créée par la loi du 8 juillet 1941 ⁴ dont l'article 1^{er} prévoit que « la déclaration d'utilité publique d'un téléphérique affecté au transport des voyageurs confère au constructeur ou à l'exploitant le droit à l'établissement d'une servitude de libre survol au-dessus des terrains non bâtis, non fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ». Comme nous l'indiquions lors d'un colloque sur les remontées mécaniques et le droit « c'est la déclaration d'utilité publique d'un téléphérique qui peut conférer au constructeur ou à l'exploitant le droit d'établir cette servitude de libre survol sur une largeur correspondant à l'emprise de la ligne ⁵ ». Elle fut toutefois vivement critiquée par le rapport au gouvernement de Paul Rambeaud « Montagne : éléments pour une politique »

1. De fait, la règle de la caducité des POS prévue à l'article L. 174-1 du code de l'urbanisme et issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, a pu bloquer des projets d'aménagement du domaine skiable dans certaines communes support de stations de ski. Ayant espéré un énième report de la date de caducité, elles n'avaient pas révisé leur POS en PLU et n'étaient donc plus en mesure d'instaurer des servitudes de ski.

2. J.-F. JOYE, « Vichy et les outils juridiques de l'aménagement touristique de la montagne » in *Les loisirs de montagne sous Vichy*, sous la dir. de P. YOLKA, Grenoble : PUG, 2017, p. 153-188.

3. D. n° 53-530, 28 mai 1953 portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sports d'hiver et d'alpinisme.

4. L. 8 juillet 1941 établissant une servitude de survol au profit des téléphériques, *JO de l'État Français* n° 0238, 27 août 1941, p. 3614 8 juill. 1941.

5. J.-F. JOYE et S. M. MOULIN, « L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 218.

de 1974¹ qui soulignait les limites de cette servitude :

- celle-ci qui ne peut concerner que des appareils dont le survol se situe à une hauteur de 50 mètres ou plus par rapport au sol (elle est donc inadaptée pour les téléskis, télésièges et télécabines),
- en l'absence d'accord amiable des propriétaires, seule l'expropriation permet à la commune de réaliser le téléphérique.

Les communes étaient donc souvent découragées d'intervenir, ce qui explique sans doute que cette servitude ait été peu utilisée. Le rapport indiquait donc que :

« L'abstention des municipalités – qui n'[était] pas rare- [avait] pour conséquences :

- un équipement défectueux du domaine skiable (les installations étant implantées non en fonction des besoins, mais compte tenu de l'obtention de droits de passage ou de survol) ;
- la multiplication des exploitants de remontées, les propriétaires de terrains préférant soit céder des droits à d'autres que l'exploitant principal, soit chercher à aménager eux-mêmes les installations ».

Il concluait donc qu'il était impératif que le gouvernement élabore un projet de loi facilitant, au profit des collectivités locales ou de leurs concessionnaires, l'établissement de servitudes en vue de l'implantation, du passage et du survol de remontées mécaniques et du parcours des pistes.

La servitude "Ravel" établissait quant à elle, un « Inventaire et une protection des pistes, parcours et terrain d'exercice » dans les conditions suivantes :

« Dans chaque station classée de sports d'hiver et d'alpinisme, un arrêté pris par le préfet après avis du ou des conseils municipaux intéressés, et au vu du résultat d'une enquête à laquelle il est procédé dans les formes prévues au titre II du décret du 6 juin 1959, définit les emplacements destinés à supporter les pistes, parcours ou terrains d'exercice dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue sportif, un intérêt général, y compris éventuellement les dispositifs ayant pour objet d'assurer la sécurité des usagers tels que balises, panneaux, pare-avalanches, etc. Ces emplacements et dispositifs doivent être distants d'au moins dix mètres de toute habitation². ».

1. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 75.

2. D. n° 68-1031, 14 novembre 1968, précité, art. 15.

Résumée par l'adage « La neige efface le cadastre », cette servitude avait pour but de « favoriser les activités productives et réaliser un équilibre entre la propriété privée et l'intérêt des personnes d'une part, l'intervention publique et l'intérêt collectif d'autre part »¹. Elle sécurise l'exploitation régulière du réseau des pistes. Limitée aux seules stations classées, elle était relativement peu contraignante puisque la servitude consistait à interdire les clôtures en hiver sur les pistes. Aucune indemnité n'était donc prévue. Le rapport « Pour que la montagne vive » de Jean Brocard en 1975 proposait de l'étendre à toutes les communes pour « remettre de l'ordre dans les stations existantes² » et mettre fin à l'anarchie qui pouvait se manifester lors de l'aménagement du réseau de remontées d'une station. Car les sociétés concurrentes « construisent là où elles ont obtenu l'autorisation et non là où un aménagement rationnel du domaine skiable l'exigerait³ ». Les collectivités quant-à elles, cherchant à éviter la procédure d'expropriation, ont multiplié la pratique de conventionnement avec des compensations « un peu folkloriques », comme les « forfaits » gratuits, par exemple⁴ ou d'autres bricolages juridiques nécessitant parfois l'intervention du juge⁵.

Corollaire de la décentralisation et de l'attribution du monopole de l'aménagement du domaine skiable aux communes, l'institution de la « servitude pour l'aménagement des pistes de ski et des remontées mécaniques », plus communément connue sous le vocable « servitude montagne », par la loi du même nom, vise donc à donner aux collectivités la maîtrise foncière nécessaire à la réalisation de leurs projets en complément des deux autres procédures existantes : l'acquisition parcellaire à l'amiable ou l'expropriation par déclaration d'utilité publique. Son champ d'application et son objet ont été élargis par la loi « Montagne ».

ii. L'extension du champ d'application et de l'objet de la servitude

74. L'article 53 de la loi « Montagne » dispose :

« Les propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique peuvent être grevées, au profit de la commune, du groupement de communes concerné, d'une servitude destinée à assurer le passage des pistes de ski alpin, le survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques, l'implantation des supports de lignes dont l'emprise au sol est inférieure à quatre mètres

1. MEAT et Ministère de l'agriculture, *Politique de la montagne - L'action foncière en montagne*, Brochure, 1978.

2. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 66.

3. *Ibid.*, p. 67.

4. P. YOLKA, « Sur la constitutionnalité de la « servitude Montagne » », *JCP N* 17 mars 2017, 5 et 6.

5. Cass. Civ. 3^{ème}, 12 déc. 1984, *JCP* 1985, t. II, 20411 ; *RTD civ.* 1985, p. 741, à propos de l'impossibilité d'organiser juridiquement l'installation et l'exploitation d'un système de remonte-pente par des servitudes de droit privé.

carrés, le passage des pistes de montée, les accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et la protection des pistes et des installations de remontée mécanique ainsi que les accès aux voies d'alpinisme et d'escalade en zone de montagne ».

Cette servitude qui figure dans les cartes des servitudes d'utilité publique sous le sigle EL4, étend ainsi la servitude « Ravel » tant dans son champ d'application que dans son objet. L'instauration ne se limite plus aux communes classées stations de tourisme et peut désormais être sollicitée par toutes les communes ou groupement de communes. Elle concerne non seulement les propriétés privées mais également le domaine privé des collectivités publiques¹. Son objet a également été élargi à l'installation de remontées mécaniques et permet donc, outre le passage des skieurs, de faciliter les travaux pour installer des pylônes, le passage des engins et des agents pour la maintenance, ainsi que les accès aux voies d'alpinisme et d'escalade. La réalisation des travaux nécessite une autorisation d'occupation des sols, mais si autrefois les travaux de pistes nécessitaient l'accord du propriétaire, la servitude prévoit désormais que son bénéficiaire « est subrogé au propriétaire du fonds dans l'accomplissement de toutes les formalités nécessaires à l'aménagement des pistes et équipements auxquels celui-ci pourrait être tenu en application d'une autre législation² ». La demande d'institution de la servitude remplace donc l'accord des propriétaires dans la DAET ou la DAAP³, ce qui facilite grandement l'aménagement du domaine skiable notamment dans les cas de parcelles appartenant à plusieurs propriétaires du fait d'indivisions successives.

Elle met par là même fin, sinon dans les textes, du moins dans la pratique⁴, à l'utilisation de la servitude de téléphérique qui subsiste toutefois à Chamonix (institution en 1945), à Courchevel (AP du 8 février 1988), à l'Alpe d'Huez (AP 11 décembre 1984, et AP 13 janvier 1964) ou encore à Grenoble (A. 26 mars 1934⁵). La servitude de survol des téléphériques a donc été abrogée par l'ordonnance du 18 novembre 2015 relative à l'instauration de servitudes d'utilité publique pour le transport par câbles en milieu urbain, « en tant qu'elle concerne le transport

1. Comme par exemple le domaine forestier de l'État, voir Rép. min., QE n° 26222, *JO Sénat*, 26 déc. 1985, p. 2389 et Rép. min., QE n° 73687, *JOAN*, 30 déc. 1985, p. 5942. Dans ce cas, précise la réponse ministérielle, « l'aménagement des remontées mécaniques et des pistes par voie de concessions doit rester la règle normale ». De plus, il n'est pas rare qu'une commune soit propriétaire de terrains situés sur le domaine skiable d'une autre commune. V. VLÈS cite par exemple le cas des territoires de La Mongie, qui sont propriétés privées de la commune de Campan et situés sur le territoire administratif de la commune de Bagnères. V. VLÈS, *Le projet de station touristique*, Le territoire et ses acteurs, Talence : Presses universitaires de Bordeaux, 1996, p. 187.

2. C. tourisme, art. L. 342-23.

3. C. urb., art.R. 472-4 et R. 473-1.

4. La servitude « Montagne » plus aisée à mobiliser est ainsi préférée à la servitude de téléphérique, y compris pour la réalisation de projets imposants, comme le téléphérique assurant la liaison Les Arcs-La Plagne dont la servitude a été instituée par arrêté du préfet de la Savoie du 16 avril 2003. CAA Lyon, 19 mars 2013, n° 12LY02092, *Mme F. et M. E.* Pour une comparaison entre la servitude de téléphérique et la servitude « Montagne », voir Rep. Min, QE n° 20174, *JOAN*, 16 mars 2004, p. 2053.

5. PLUi de la métropole grenobloise, approuvé le 20 décembre 2019, Annexe 1 : Servitudes d'utilité publique.

par câbles en milieu urbain ». Elle subsiste ainsi de façon marginale, hors milieu urbain¹.

La limitation du droit de propriété de la servitude « Ravanel » s'est donc accrue au bénéfice de la personne publique, dans un but d'utilité publique que constitue le développement touristique et sportifs des stations de montagne. S'agissant d'une charge qui existe de plein droit sur tous les immeubles concernés et aboutit à des interdictions et des limitations à l'exercice par les propriétaires de leur droit d'occuper ou d'utiliser le sol et à supporter parfois l'exécution de travaux ou d'installation de certains ouvrages, elle s'accompagne d'une procédure placée sous l'égide de l'État², qui peut aboutir à une indemnisation si le préjudice qu'elle cause est direct, matériel est certain.

L'atteinte aux activités agricoles et sylvicoles ne limite pas la possibilité de constituer une servitude car priorité est donnée à l'aménagement touristique.

iii. Un encadrement qui accorde la priorité à l'aménagement touristique sur l'agriculture

75. L'établissement de la servitude portant atteinte au droit de propriété, il est encadré par une procédure particulière (art. L. 342-21 et s., C. tourisme) et bénéficie d'une enquête parcellaire (art. R. 131-4 et R. 131-6, C. expr.). La servitude est également limitée dans sa portée (art. L. 342-23, C. tourisme) et requiert l'existence d'un document d'urbanisme opposable³.

Autre conséquence de l'atteinte au droit de propriété, la servitude « Montagne » donne droit à indemnisation si elle cause un préjudice direct, matériel et certain.

Cette indemnité ne faisant pas sens, lorsque la servitude atteint trop gravement l'exploitation agricole ou sylvicole d'un terrain grevé, l'article 54 de la loi « Montagne » (aujourd'hui codifié à l'article L. 342-26-1 du Code du tourisme) a prévu que son ou ses propriétaires peuvent mettre en demeure le bénéficiaire de la servitude de procéder à l'acquisition du terrain grevé, à compter de la publication de l'acte créant la servitude. Les conditions de cette mise en demeure sont celles du droit de délaissement prévu à l'article L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Ainsi, la loi « Montagne » qui vise pourtant à préserver l'activité agricole contrainte du fait de la rareté des sols exploitables, inscrit le développement touristique comme prioritaire. Il n'est en effet pas prévu qu'une commune renonce à un aménagement du domaine skiable même

1. J.-F. JOYE et S. M. MOULIN, « L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 218.

2. Un schéma de la procédure figure dans le rapport de fin d'étude de V. BIGUET, *Mise en place des servitudes adaptées aux sports de montagne*, Mémoire de master. Sciences de l'environnement, Moutiers : ESGT, 2017, p. 22.

3. TA Marseille, 22 mars 1993, n° 911612, *Jaubert et al. c. préfet Alpes de Haute-Provence*.

s'il compromet l'exploitation agricole ou sylvicole. Elle devra simplement s'acquitter de son obligation d'acquérir les terrains si un(e) exploitant(e) agricole ou sylvicole met en œuvre son droit de délaissement, charge à lui/elle de démontrer que son activité est gravement compromise. La servitude fait ainsi écho à l'article L. 145-3 I du code de l'urbanisme (aujourd'hui art. L. 122-10) qui tout en affirmant que les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières doivent être préservées autorise sur ces espaces les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée.

Nous verrons que cette logique se poursuit aujourd'hui dans le cadre de la diversification des activités touristiques, avec la déspecialisation de la servitude élargie aux pratiques sportives de pleine nature (voir *infra* n° 261, p. 368).

Un dernier point mérite d'être soulevé au sujet de la servitude. Nous avons vu précédemment (*supra* n° 69, p. 108) qu'il manquait de coordination entre d'une part les autorisations de réalisation des travaux de pistes et de remontées mécaniques et d'autre part les autorisations d'unités touristiques nouvelles. La même remarque peut être faite concernant les UTN du code de l'urbanisme et les servitudes du code du tourisme. Car, si ces réglementations sont étroitement mêlées, les procédures prévues sont indépendantes et cumulatives. Ainsi, bien que les UTN puissent prévoir des remontées mécaniques ou des aménagements de pistes, les servitudes relatives à ces dernières doivent être instituées selon leur propre réglementation, indépendamment de la procédure UTN. En conséquence, l'illégalité d'une UTN est sans influence sur la légalité d'institution des servitudes et inversement. De même, les prescriptions édictées par une autorisation UTN ne sont pas opposables au préfet lorsqu'il prend un arrêté de création de servitudes¹.

De manière globale toutefois, l'objectif annoncé de Louis Besson de confier la maîtrise du manteau neigeux aux communes et groupement de communes a été atteint. La loi « Montagne » est sur ce point très cohérente, même si sa lecture a été complexifiée par sa codification dans plusieurs codes. Le droit de l'aménagement des domaines skiables a d'ailleurs connu peu d'évolutions² en ce qui concerne les autorisations de travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols. Les principes de l'aménagement touristique en montagne ont en revanche fait l'objet de nombreux débats et de nombreuses réformes. La loi « Montagne » de 1985 fait notamment apparaître un hiatus entre l'attribution de responsabilités aux communes dans le domaine du tourisme et la nécessité de coordonner l'aménagement touristique à l'échelle intercommunale, comme le prévoyait la procédure des UTN.

1. TA Grenoble, 27 oct. 1989, n° 8627898, *M. et Mme Gonthier*.

2. On notera l'introduction de dispositions relatives aux fils-neige (art. R. 472-1 et A.472-1, C. urb.), tapis roulants (art. L. 342-17-1, C. tourisme notamment) et tunnels (art. L. 472-3 et R. 472-4, C. urb.).

C. La coordination de l'autodéveloppement montagnard par la procédure des UTN

76. La nécessité d'appréhender l'aménagement touristique à l'échelle intercommunale fut identifiée dès que l'État commença à s'immiscer dans le tourisme montagnard. Le régime de Vichy, après avoir lancé des missions d'étude pour l'aménagement de stations de sport d'hiver, a favorisé leur construction avec la loi n° 498 du 3 avril 1942 relative au régime des stations classées¹ complétée par la loi d'urbanisme n° 324 du 15 juin 1943 qui crée les groupements d'urbanisme entre communes soumises au régime des stations classées, lorsqu'elles forment un même ensemble géographique². Un unique projet d'aménagement d'ensemble s'applique alors à toutes les communes du groupement³. Après guerre, le développement touristique en montagne s'est fait parfois sur le fondement des études réalisées sous le gouvernement de Vichy ou de façon plus désordonnée. L'État reprend la main dans les années 1960 avec les V^{ème}, VI^{ème} et VII^{ème} plans, dits « Plan neige » dont l'objectif visait à rationaliser la création de stations de sports d'hiver au sein de l'ensemble des massifs français, à partir d'un modèle établi par la commission interministérielle d'aménagement de la montagne (CIAM) dirigée par Maurice Michaud. La « doctrine neige » partait des principes suivants :

- le tourisme est le seul moyen de sauver l'économie montagnarde,
- la création de station de luxe doit permettre l'entrée de devises,
- la demande de ski est supérieure à l'offre,
- la France détient les plus beaux sites du monde⁴.

Dès lors, ces sites une fois identifiés (en fonction de leur situation physique, du climat, de leur morphologie et des conditions d'équipements, notamment infrastructure et acquisition des terrains), devaient être aménagés par un maître d'œuvre unique (par le biais de la concession, ou d'une zone d'aménagement concertée) en optimisant l'espace et notamment en rapprochant les constructions parfois très denses, des pistes de skis avec un objectif avant tout économique. « Contrairement à ce que pourrait laisser penser cette dénomination [« Plan neige »], il ne s'agissait pas d'appliquer les principes de la planification au tourisme en montagne mais d'encourager la création de lits touristiques, ainsi que la découverte et l'exploitation de sites

1. L. n° 498, 3 avr. 1942 relative au régime des stations classées, *JO de l'État Français*, n° 124 du 24 mai 1942, p. 1862.

2. L. n° 324, 15 juin 1943 d'urbanisme, *JO de l'Etat Français*, n° 150, 24 juin 1943, p. 1715, art. 14.

3. Voir J.-F. JOYE, « Vichy et les outils juridiques de l'aménagement touristique de la montagne » in *Les loisirs de montagne sous Vichy*, sous la dir. de P. YOLKA, Grenoble : PUG, 2017, p. 153-188.

4. J. CLAPIER et B. PERRIER, *L'aménagement touristique de la montagne : le cas des stations intégrées*, Thèse. Urbanisation et aménagement, Grenoble : Université des sciences sociales, 1972, p. 52.

"de classe internationale" », comme le rappelait Louis Besson dans son rapport de 1982 ¹.

Le rapport du député Jean Brocard, « Pour que la montagne vive » avait fait également un bilan du « Plan neige », à la période, propice, de son ralentissement, les investissements de l'État ayant été limités après le premier choc pétrolier. Il reprochait aux aménagements montagnards qui en étaient issus, leur indépendance de l'économie et des processus décisionnels locaux, ainsi que le caractère artificiel et parachuté des réalisations et leur absence d'intégration paysagère. Une instruction du 4 janvier 1977 intitulée « l'aménagement des unités touristiques en montagne » a alors fixé un premier cadre complété par la circulaire n° 77 du 3 mars 1977. L'instruction rappelait que « tout projet touristique [devait] s'intégrer dans un schéma plus général d'aménagement » et qu'il revenait en principe au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de dégager les options fondamentales d'aménagement et d'urbanisme sur les territoires considérés. Les aménagements étaient donc envisagés à l'échelle intercommunale.

La directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne a donc entériné une procédure naissante avec pour objectif d'assurer que le tourisme soit « le plus possible intégré à la vie locale et aux autres activités et que soit évitée aussi bien son excessive concentration que l'insuffisante mise en valeur des zones où sa diffusion peut présenter un intérêt particulier pour la population locale [. . .]. L'aménagement touristique doit être dans la mesure du possible confiée à des collectivités locales regroupées à l'échelle des sites et des projets » ².

Pour garantir le caractère intercommunale de l'aménagement, elle prévoyait une procédure d'autorisation des projets touristiques en deux phases :

- une première phase pour permettre l'engagement des études préalables à l'établissement du programme et le concours de l'administration à son élaboration,
- puis une phase de prise en considération du programme d'aménagement proprement, qui doit être compatible avec le document d'urbanisme.

Ces deux autorisations étaient soumises à l'accord de sept ministres (agriculture, jeunesse et sports, aménagement du territoire, intérieur, transports, environnement et affaires culturelles), rassemblés au sein d'un comité technique des unités touristiques nouvelles (UTN) qui se prononçait sur les éléments apportés par le Service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM), service technique de l'État, autrefois pilote du Plan neige.

La procédure UTN fut ensuite précisée par la circulaire du 24 août 1979 ³, qui donne la première

1. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 195.

2. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, précitée, préambule.

3. Circ., 13 sept. 1979, relative à la mise en œuvre de l'arrêté du 24 août 1979 portant application du chapitre

définition de l'unité touristique nouvelle, terme qui désignait jusqu'ici les nouvelles stations en montagne¹ :

« Par UTN, il faut entendre toute opération touristique susceptible d'entraîner une modification substantielle de la population et de l'économie locales et du paysage montagnard ».

De plus, la circulaire faisait une distinction entre les opérations isolées et les programmes pluriannuels de développement touristique, déclinaison des plans pluriannuels de développement, constitués d'un ensemble complexe de réalisations étalées dans le temps à une échelle intercommunale².

Au delà d'un outil de réflexion valléen pour favoriser le développement touristique local, les UTN et les PPDT avaient également une finalité de contrôle de l'État, d'une part pour endiguer les excès de la phase antérieure en mettant « tout le poids du gouvernement pour imposer des solutions d'intérêt général aux promoteurs³ » et aboutir à des aménagements plus mûrement réfléchis, d'autre part pour garantir la prise en compte de l'environnement dans les projets.

Aussi, bien que la procédure s'appuyait sur un groupe de travail local rassemblant en majorité des représentants des collectivités locales, les élus locaux subissaient la vision technocratique de l'aménagement de leur territoire par les agents de l'État. Ils critiquaient en particulier le « centralisme parisien » et notamment l'écart que génère la procédure centralisée entre les réalités locales (image de marque de certaines stations par exemple) et la politique nationale (favorable à un tourisme social) et regrettaient l'absence de leur responsabilisation tout en soulevant le coût et la lourdeur de la procédure⁴.

Ces critiques devinrent d'autant plus véhémentes que la procédure perdura après 1982 alors que les lois de décentralisations avaient confié l'initiative et la responsabilité de l'élaboration des POS aux communes. La seule modification qui y fut apportée par circulaire consistait à permettre aux élus de se faire entendre (directement ou par l'intermédiaire d'associations d'élus) par le comité interministériel après avoir eu connaissance de l'ensemble du dossier présenté et à ouvrir un droit à l'information puisque les documents devinrent consultables dans

II de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

1. H. LENA, *La Commune face à la politique foncière*, Connaissances communales, Paris : Berger-Levrault, 1981, p. 72.

2. La circulaire du 24 août 1979 précitée, prévoit le cas des opérations isolées « à défaut » d'un PPDT, art. 1.2.

3. J.-P. GUÉRIN, *L'aménagement de la montagne en France : politiques, discours et productions d'espaces dans les Alpes du Nord*, Paris : Editions Ophrys, 1984, p. 71.

4. Voir V. VANDEWEEGHE, *Tarentaise : politique des U.T.N., bilan 1979-1987*, Grenoble : INERM, 1989, 132 p.

les mairies, à la préfecture ou en direction départementale de l'équipement¹. Pour le reste, la procédure resta inchangée et la circulaire réaffirma la priorité donnée aux PPDT.

La loi « Montagne » cherchait donc à répondre aux critiques des élus, en leur accordant plus d'autonomie. À cette fin, elle a redéfini les UTN et a décentralisé leur procédure pour que leur autorisation relève d'institutions propres aux différents massifs.

Bien que s'inspirant de la définition de la circulaire de 1979 et des seuils qu'elle fixait, la loi « Montagne » et son décret d'application n° 86-52 du 10 janvier 1986 complétant ou modifiant pour les zones de montagnes, certaines dispositions du livre I du code de l'urbanisme, ont revu le champ d'application des UTN pour le restreindre. Ils ont relevé les seuils des hébergements touristiques et des remontées mécaniques. La loi a également fait évoluer certaines notions. Il n'est désormais plus question de haute montagne, mais de « sites vierges », la continuité avec les agglomérations, est devenu la « continuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants » et la notion de « modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards » est venu remplacer celle de « modification substantielle de la population et de l'économie locales ». Ainsi, l'article L. 145-9 dispose :

« Est considérée comme unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :

- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction ;
- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;
- soit d'entraîner, en une ou plusieurs tranches, une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre ou de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques ».

La loi « Montagne » a instauré deux types de procédures UTN qui ont rapproché spatialement le pouvoir de décision de la localisation des projets : une procédure de droit commun, décentralisée, au profit des collectivités qui se seraient dotées d'un schéma directeur et une procédure déconcentrée dérogatoire (article 72) dans le cas contraire, procédures qui se sont appuyées sur de nouvelles institutions comportant une majorité d'élus locaux (voir § 1.). Priorité était donc toujours donnée aux réflexions valléennes.

1. Circ., 19 sept. 1982, relative à la procédure d'examen des projets d'unités touristiques nouvelles en montagne.

Procédure décentralisée

Lorsqu'un schéma directeur comportait des dispositions relatives à la création d'une ou de plusieurs unités touristiques nouvelles en précisant simplement leur « implantation » et leur « organisation générales »¹, ces dispositions étaient soumises pour avis par le préfet coordonnateur de massif à la commission spécialisée des UTN du comité de massif. Cet avis (réputé favorable s'il n'intervenait pas dans le délai de trois mois) était joint au dossier de schéma directeur mis à la disposition du public, comme les avis des personnes publiques associées. Une fois le schéma directeur approuvé, le préfet coordonnateur de massif pouvait demander des modifications, s'il estimait que les dispositions relatives aux UTN n'étaient pas compatibles avec les lois d'aménagement et d'urbanisme (c'est-à-dire non seulement avec la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, mais également la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes) ou si elles compromettaient gravement la mise en œuvre de projets d'intérêt général.

Cette procédure était donc cohérente avec l'article 1^{er}, article fondateur de la loi selon lequel « la démarche de développement local dite démarche d'autodéveloppement [...] comporte [...] le soutien prioritaire des programmes globaux et pluriannuels de développement engagés de manière coordonnée par les collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux au niveau intercommunal et des petits pays ».

Procédure déconcentrée

Conformément au souhait des élus locaux, la procédure des UTN autorisées a été allégée et raccourcie, puisqu'elle ne comportait plus de phase d'engagement des études. Par là même, les collectivités disposaient donc de l'entière initiative de leurs projets, sans avoir à passer par le filtre d'une première commission.

La demande de créer une UTN était donc désormais présentée par la commune ou le groupements de communes sur le territoire desquelles s'entendait l'emprise du projet. Elle pouvait porter simultanément sur plusieurs opérations (ancien art. R. 145-1, C. urb.).

Le contenu du dossier de demande d'autorisation UTN était également allégé, car il n'était plus nécessaire de présenter une note sur la compatibilité du projet au regard des règles d'urbanisme ou du POS (approuvé ou en projet) ni d'étude d'impact.

Ce dossier devait permettre aux membres des commissions spécialisées des UTN des différents comités de massifs, qui comprend désormais une majorité d'élus locaux, ainsi que des

1. D. n° 86-52, 10 jan. 1986, complétant ou modifiant pour les zones de montagnes, certaines dispositions du livre I du code de l'urbanisme.

partenaires professionnels, associatifs et représentants d'usagers (voir § 1.), de vérifier que la création des unités touristiques nouvelles prenaient en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuaient à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, « notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles ¹ ». L'État réaffirmait ici la volonté d'un développement touristique solidaire à l'échelle intercommunale et les préoccupations de rationalisation de l'usage des sols en montagne face au développement de résidences secondaires et à la pression foncière qu'elles engendraient. S'y ajoutaient des préoccupations sociales du nouveau gouvernement socialiste soucieux de « démocratiser les loisirs et notamment les sports d'hiver ² » et la volonté de concilier développement et protection de la montagne. À cette fin, la commission spécialisée des UTN devait vérifier que la localisation, la conception et la réalisation des projets respectaient « la qualité des sites et les grands équilibres naturels ».

Pour répondre aux critiques liées à la longueur de la procédure, l'administration avait prévu des délais contraignants pour l'examen des dossiers puisque l'article R. 145-5 du code de l'urbanisme prévoyait que la commission spécialisée du comité de massif examinait le dossier UTN dans un délai de trois mois à compter de sa saisine (elle-même encadrée par un délai de 15 jours à compter de la réception du dossier en préfecture). Toutefois, si la notification était faite moins de trois mois avant la date à laquelle une réunion de la commission spécialisée a été convoquée, le délai de trois mois courrait à compter de la date de cette réunion. Ces délais étaient cependant suffisamment longs pour permettre la mise à disposition d'une durée d'un mois du dossier, ainsi que l'examen approfondi par les membres de la commission spécialisée et par les différents services de l'État et notamment le service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM), son rapporteur.

Finalement, la loi « Montagne » a introduit une véritable décentralisation de l'aménagement du territoire de la montagne, à tel point que certains auteurs y ont vu une première étape vers la disparition progressive des UTN ³.

Mais cette décentralisation était conditionnée par une réflexion intercommunale. Or, celle-ci était de facto antinomique avec la situation concurrentielle des stations de ski et peu facilitée par l'attribution de compétences aux communes en matière d'urbanisme et de convention d'aménagement ⁴. Les communes étaient en outre destinataires principales de la taxe sur les

1. Art. L. 145-3 IV, C. urb.

2. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 210.

3. J. RAVANEL, « La loi sur la montagne : démarche novatrice ou coquille vide ? », *RFDA* 1985, p. 464.

4. Loi n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée, art. 42. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 17.

remontées mécaniques¹ (et donc de son utilisation à des fins de promotion), comme de la redevance sur le ski de fond².

77. Ainsi, il n'est pas étonnant que les élus ne se soient guère appropriés les instruments de la planification intercommunale mis à leur disposition, ce qui a conduit de facto à une inversion de la règle : les UTN autorisées sont devenues systématiques tandis que les UTN des schémas directeurs sont restées exceptionnelles. Certains auteurs se sont donc demandés « si cet encadrement juridique très contraignant ne conduisait pas à une dépossesion des collectivités locales de montagne de la maîtrise de leur aménagement et si la loi "Montagne" ne réduisait pas à néant les compétences dévolues aux communes par la loi du 7 janvier 1983³ ».

Tel n'est cependant pas le cas, car par ailleurs la loi « Montagne » reconnaît les spécificités de ce territoire en créant des institutions dédiées et en affirmant un droit à la différence.

Section II Un droit de la montagne par les montagnards et pour les montagnards ?

78. Pour prendre en compte les interactions entre les territoires d'altitude et les territoires voisins, la loi « Montagne » a assis sa politique sur une délimitation plus large que celle des zones de montagne, avec celle des massifs.

Les massifs sont définis à l'article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, comme suit :

« En métropole, chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif.

Les massifs sont les suivants : Alpes, Corse, massif central, massif jurassien, Pyrénées, massif vosgien.

1. L. n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée, art.85 et s.

2. *Ibid.*, art. 81.

3. P. OLLIER, *L'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, Rapport d'information 2198, Assemblée nationale, 3 juill. 1991, p. 208. Voir également H. FRANÇOIS, E. MARCELPOIL et S. BILLET, « L'implantation des stations de sports d'hiver : quel ancrage dans le développement durable ? » in *Les stations de sports d'hiver face au développement durable : état des lieux et perspectives*, sous la dir. de E. MARCELPOIL, H. FRANÇOIS et L. BNSAHEL-PERRIN, L'Harmattan, 2010, p. 54.

La délimitation de chaque massif est faite par décret et peut être modifiée après avis du comité de massif concerné et de la commission permanente du Conseil national de la montagne.

Dans les départements d'outre-mer, il y a un massif par département. Il comprend exclusivement les zones de montagne¹ ».

Ils ont été délimités par une série de décrets du 20 septembre 1985². Leur périmètre a ensuite évolué avec le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004, qui fusionne notamment les massifs des Alpes du Nord et du Sud, le décret n° 2005-1333 du 28 octobre 2005, qui rattache le Morvan au Massif Central, et le décret n° 2016-1208 du 8 septembre 2016 qui agrandit à nouveau ce massif.

Aujourd'hui, la politique de la montagne concerne 6 massifs métropolitains et 3 massifs ultra-marins (figure 1.6).

Si la zone de montagne sert de délimitation pour l'application des règles d'urbanisme de la loi « Montagne », le massif est l'échelon de l'expression du droit à l'autodéveloppement, qui « engagé et maîtrisé par la population montagnarde », comporte en particulier « la reconnaissance du droit à un développement spécifique et à la prise en compte des différences par un effort particulier de recherche et d'innovation et l'adaptation, au niveau national comme à celui des régions et des massifs, des dispositions législatives ou réglementaires et des autres mesures de portée générale lorsque les particularités de la montagne le justifient³ ».

Ce droit s'appuie donc sur des travaux de recherche d'organismes techniques, et trouve son expression au sein notamment des comités de massifs et de leur représentation au niveau national (§ 1.). Il se traduit par l'adoption de dispositions adaptées après une éventuelle expérimentation juridique (§ 2.)⁴.

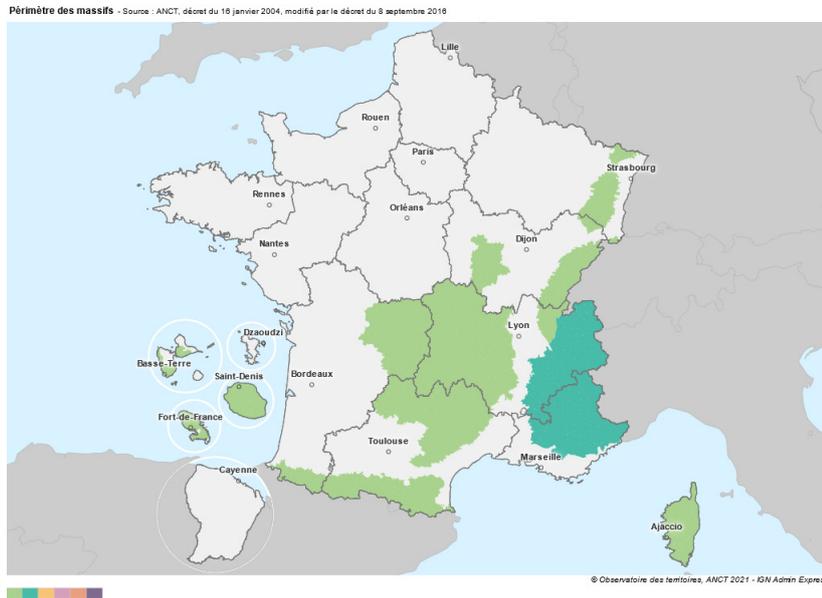
1. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précitée, art. 5 version en vigueur depuis la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

2. D. n° 85-995, 20 sept. 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif central ; D. n° 85-996, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Nord ; D. n° 85-997, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Sud ; D. n° 85-998, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour la Corse ; D. n° 85-999, 20 sept. 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Pyrénées ; D. n° 85-1000, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif jurassien ; D. n° 85-1001, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif vosgien.

3. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précitée, art. 1^{er}.

4. Le massif est également l'échelon de l'attribution des financements spécifiques mobilisés dans le cadre des contrats de plan interrégionaux de massifs tels que le Fonds interministériels d'aménagement de la montagne (FIAM) devenu Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) avec la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 15 février 1995. Le massif des Alpes est également l'échelon de la mise en œuvre la Convention alpine dont la convention cadre a été adoptée le 7 novembre 1991 à Salzbourg.

FIGURE 1.6 – Périmètres des massifs métropolitains et ultramarins



Source : Observatoire des territoires, 2021, <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr>

§ 1. Les institutions de la montagne, sources d'un déséquilibre originel entre développement et protection

79. La loi « Montagne » a réglementé des institutions pour répondre aux besoins spécifiques de la montagne. Certaines ont été créées à cette occasion, d'autres plus anciennes voient leurs missions évoluer, d'autres enfin, déjà constituées pour connaître de questions portant sur l'environnement et les paysages, se voient attribuer des missions spécifiques à la montagne. Elles ont une vocation soit technique (A.), soit politique (B.) avec une compétence qui s'appuie surtout sur l'échelon « massif », même si certains ont une vocation nationale ou départementale. Mais nous verrons que leur composition et leur dysfonctionnement ont fait glisser la réalité du pouvoir vers d'autres enceintes.

Nous ne verrons ici que les organismes qui jouent un rôle dans l'aménagement du territoire.

A. Des institutions techniques spécialistes de la montagne, qui ont perdu en lisibilité

80. Les spécificités de la montagne ont été à l'origine de la création d'institutions techniques particulières dès le XIX^{ème} siècle. Mais la reconnaissance de ce territoire par la loi comme entité géographique, économique et sociale, nécessitant la mise en oeuvre d'une politique spécifique, s'est également accompagnée de la création de services spécialisés notamment pour accompagner la démarche d'autodéveloppement par un « effort particulier de recherche ».

Au fil des réformes, ces organismes, fusionnés avec d'autres institutions, ont perdu de leur lisibilité soit du fait de la multiplication de leurs domaines d'interventions (1.), soit au contraire du fait de leur caractère immuable malgré leur changement de statut (2.).

1. Une perte de lisibilité des institutions liée à la multiplication de leurs domaines d'interventions

81. Le plus ancien service est celui de la **Restauration des terrains en montagne (RTM)**. Sa création est même à l'origine des politiques sectorielles en montagne avec les lois de 1860 et 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne. Son objectif initial était la lutte contre l'érosion et la régularisation du régime des eaux, par la correction torrentielle et le reboisement des bassins versants au sein de l'administration des eaux et forêts. Les missions du « service qui plantait des arbres¹ » se sont élargies en 1966 lors de son transfert à l'Office national des forêts (ONF), à l'élaboration de diagnostics en plus de la réalisation d'aménagements de protection contre les phénomènes de crues et laves torrentielles, chutes de blocs, glissements de terrain et avalanches. Dans les domaines de l'aménagement touristique, il joue un rôle particulier puisqu'il intervient dans 11 départements des Alpes et des Pyrénées au titre de l'ancien article L. 424-5 du code forestier et de l'article L. 563-2 du code de l'environnement pour éclairer le préfet de département et le préfet coordonnateur de massif sur les risques naturels dans les dossiers de demande d'autorisation d'unités touristiques nouvelles ou dans les dossiers de demande d'autorisation d'exécution des travaux et demandes d'autorisation de mise en exploitation des remontées mécaniques².

1. En référence à la nouvelle de Jean Giono, *L'homme qui plantait des arbres*, Paris : Gallimard, 1996.

2. Par exemple la Convention technique passée entre le RTM et le Ministre de l'agriculture et de la pêche pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} janvier 2011 précisait à l'article 2 : « L'ONF apporte, par l'intermédiaire du service RTM [...] un concours technique aux préfets et à leurs services déconcentrés pour la mise en oeuvre, dans les 11 départements RTM, des dispositions du chapitre V du titre IV du livre 1^{er} ainsi que des chapitres II et III du titre VII du livre IV nouveau du code de l'urbanisme [...] en ce qui concerne la formulation d'avis à partir des connaissances disponibles dans les services sur les unités touristiques nouvelles d'une part, sur les remontées mécaniques et sur l'aménagement des domaines skiables d'autre part ». Cette mission d'appui au préfet se poursuit dans le cadre de conventions pluriannuelles signées avec le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et

Il donne également son avis sur l'ouverture ou la fermeture des terrains de camping et autres terrains aménagés pour l'hébergement touristique, et participe, le cas échéant aux visites de contrôle de la commission départementale de sécurité si celle-ci porte spécifiquement sur les risques naturels de type montagne ¹.

Si ses fonctions ont évolué au fil du temps pour en faire un service expert en matière d'aléas et de protection contre les risques, son statut s'est lui aussi transformé à l'instar de nombreux services publics. Le RTM joue en effet trois rôles différents : conseiller du préfet, des services de l'État et des collectivités en matière d'appréciation des risques, conseiller technique des collectivités dans le cadre de l'étude des autorisations d'urbanisme en matière de risques et « bureau d'études » pour la réalisation de cartes d'aléas, ce qui peut être source de confusion ².

L'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) est le service dédié à la recherche sur la montagne. Ses origines sont antérieures à la loi « Montagne » avec la création du Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) en 1982, issue de la fusion du Centre National d'Études et d'Expérimentation du Machinisme Agricole (CNEEMA) et du Centre technique du génie rural des eaux et des forêts (CTGREF) qui pilotait auparavant des études sur l'agriculture de montagne. Dans le contexte de l'élaboration de la loi « Montagne » le CEMAGREF a bénéficié de moyens accrus consacrés à la montagne sur décisions du comité interministériel d'aménagement du territoire du 20 décembre 1982 ³. Le 1^{er} janvier 1986, le CEMAGREF est devenu un établissement public national à caractère scientifique et technologique, placé sous la tutelle conjointe du Ministre chargé de la recherche et du Ministre chargé de l'agriculture ⁴, avec notamment pour mission de réaliser, promouvoir et valoriser tous travaux de recherche dans les domaines de l'aménagement de l'espace rural ⁵. Le décret n° 2012-209 du 13 février 2012 relatif à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) a transformé le CEMAGREF en IRSTEA avec pour mission d'entre-

de la forêt et le Ministre de l'écologie et du développement durable. D'après le rapport B. ARNOULD et al., *La restauration des terrains en montagne (RTM) Mise en œuvre de la politique de prévention des risques par les services RTM*, 010240-01, CGEDD, CGAAER, jan. 2016, p. 30 : le RTM intervient dans l'élaboration des Plans de prévention des risques naturels (PPRN), le porter à connaissance dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU), les unités touristiques nouvelles, les remontées mécaniques, les terrains de campings ou les hébergements touristiques.

1. Circ., 23 févr. 2010, sur les modalités d'intervention et de financement du Service de Restauration des terrains en montagne (RTM) de l'ONF dans la prévention des risques naturels spécifiques à la montagne, DGPAAT/C2010-3019.

2. Voir par exemple COMMISSION D'ENQUÊTE, *Rapport de la commission d'enquête, SCOT Oisans*, Commission d'enquête, 11 juill. 2019, p. 110.

3. DATAR, *La montagne, une loi une politique*, brochure, Paris, 78 p.

4. Ancien art. R. 832-1, C. rur., issu du D. n° 85-1401, 27 déc. 1985, modifiant le code rural (Livre VIII nouveau titre III) et relatif au centre national du machinisme agricole du génie rural des eaux et forêts (CEMAGREF).

5. Ancien art. R. 832-2 C. rur. issu du D. n° 85-1401, 27 décembre 1985 précité.

prendre, de réaliser, de coordonner et de soutenir tous travaux de recherche dans les domaines de l'aménagement et de la gestion durables des territoires, en particulier agricoles et naturels, et de leurs ressources¹. Le décret n° 2019-1046 du 10 octobre 2019² a transformé à son tour l'IRSTEA en Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) suite à sa fusion avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). Ce nouveau service conserve ses missions de recherche dans le domaine de la gestion durable des territoires mais il n'est plus question « d'aménagement »³. Il conserve un laboratoire dédié à la montagne avec le Laboratoire Écosystèmes et sociétés en montagne (LESSEM).

Autre service dédié à la montagne : le **Service technique des remontées mécaniques** créé en 1979⁴. Son champ de compétence s'est élargi à l'ensemble du territoire national en 2001⁵ puisque ses actions portent depuis, en plus des remontées mécaniques, sur l'ensemble des transports guidés (métro, tramways, chemins de fers touristiques et secondaires). Service technique du ministère chargé des transports, il assure également des missions de contrôle technique et de sécurité et l'instruction des dossiers de remontées mécaniques pour le préfet (voir *supra* n° 67, p. 103).

Mentionnons également le **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement** (CEREMA) créé en 2014⁶ à partir du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et des Centres d'études techniques de l'État (CETE). Il intègre le pôle politique et aménagement de la montagne de l'ancien CETE 69. Son rôle est de « promouvoir et de faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux » mais aussi d'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui, en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur les projets d'aménagement⁷.

Mais le service technique le plus emblématique de l'État est **Atout France** dont l'ancêtre est le Service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM) qui a joué un rôle capital dans l'aménagement des stations de sports d'hiver. Le rôle de cet organisme est en effet resté immuable malgré son changement de statut.

1. Ancien article R. 832-2, C. rur., issu du D. n° 2012-209, 13 févr. 2012 relatif à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

2. D. n° 2019-1046, 10 oct. 2019, relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

3. Art. R. 831-1, C. rur.

4. A. 13 juin 1979 portant création du Service technique des remontées mécaniques.

5. D. n° 2001-714, 31 juill. 2001, portant création du service technique des remontées mécaniques et des transports guidés.

6. L. n° 2013-431, 28 mai 2013, portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports et D. n° 2013-1273, 27 déc. 2013, relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

7. L. n° 2013-431, 28 mai 2013 précitée, art. 44.

2. Une perte de lisibilité liée au caractère immuable de certaines institutions malgré leur changement de statut

82. Initialement créé pour assister la Commission interministérielle d'aménagement de la montagne (CIAM) dans sa mission d'aménagement touristique et lui « faire rapport [...] sur les conditions générales d'aménagement touristique des départements de montagne et la localisation des stations de sports d'hiver¹ », le SEATM prit son nom officiel en 1970 avec l'arrivée de l'ingénieur Maurice Michaud auparavant directeur de la CIAM, qui formula la « doctrine neige² » et développa le modèle de la station intégrée. Il n'est donc pas surprenant que ce service s'opposa aux mesures de préservation des espaces au profit de l'aménagement touristique lors du processus d'élaboration de la loi « Montagne »³ tout en défendant son pouvoir de décision et d'expertise sur l'aménagement de la montagne menacé par la déconcentration de la procédure UTN⁴. Comme l'indique Dominique Aventur en 1986, « le SEATM paraît l'élément essentiel du système de décision dans la production des stations de ski⁵ ». Rattaché à une administration centrale, ses membres disposaient d'une grande indépendance par rapport aux services déconcentrés de l'État, même s'ils étaient placés auprès des préfets des départements de leur compétence. Le SEATM intervenait en effet à tous les stades de la création d'une station (avant-projet, projet, autorisation), pour juger de son opportunité et libérer les subventions ou les prêts bonifiés de l'État. Comme l'explique Dominique Aventur, son rôle n'a fait que s'accroître avec la mise en place de la procédure des « unités touristiques nouvelles » en 1977 :

« Auparavant deux projets étaient présentés devant la CIAM, l'un établi par le maître d'ouvrage, et l'autre par le service d'étude. Avec le Comité des unités touristiques nouvelles un seul dossier était constitué, réalisé pour l'essentiel par les ingénieurs du SEATM qui étaient les plus compétents pour le mettre au point, même si, théoriquement, la Direction départementale de l'équipement en était chargée. De plus, le haut niveau de recrutement des membres du service (polytechniciens, ingénieurs des Ponts et Chaussées) revêtait ceux-ci d'un grand prestige auprès de l'administration et, en particulier, auprès des préfets qui se rangeaient généralement à leur avis.

Au niveau national, le SEATM est également en position de force, par rapport à la

1. A. 1^{er} juin 1965 Commission interministérielle chargée d'étudier les conditions générales de développement du tourisme en montagne. Désignation de membres. *JORF*, 5 juin, p. 4627, art. 5.

2. Voir *supra* n° 76, p. 119.

3. S. HAGIMONT, « Décoloniser les montagnes ? Genèse de la loi "Montagne", entre exploitation, protection et démocratie », *Revue d'histoire* 2023, à paraître.

4. L. BESSON, « Retour sur la genèse de la loi Montagne » in *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*. Sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, juin 2013, p. 27.

5. D. AVENTUR, « La production d'un espace touristique : l'aménagement de trois stations de ski pyrénéennes », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen* 1986, 57, 4, p. 612.

CIAM puis au Comité UTN. En effet, la CIAM a toujours systématiquement repris les avis que lui donnait son service d'étude. Aucun conflit n'est jamais survenu entre eux. Le Comité UTN au début de son fonctionnement, s'est parfois opposé aux avis du service qu'il jugeait trop bétonneur, mais depuis que le SEATM a jugé indispensable la protection de l'environnement en haute montagne, le Comité UTN s'est rangé aux avis du service d'étude¹ ».

En 2001, le SEATM a été rattaché au directeur du tourisme et « est mis en tant que de besoin à la disposition de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction² ». On ne parle plus de « doctrine neige », mais on pourrait parler de « doctrine tourisme montagnard » puisque le SEATM collectait et analysait les données relatives aux activités touristiques en montagne, « notamment en ce qui concerne les stations de sports d'hiver », et participait « à la définition des stratégies d'aménagement de la montagne³ ». Il instruisait et rapportait les dossiers UTN pour le préfet coordonnateur de massif, devant les commissions techniques des comités de massifs et animait un club d'échanges d'expériences des cadres des directions départementales de l'équipement chargées de l'urbanisme en zone de montagne.

A cela s'ajoutait un rôle d'expertise concernant :

- les conventions relatives aux remontées mécaniques auprès des préfets,
- tout projet concernant le tourisme en montagne, y compris auprès des collectivités territoriales (dans le cadre d'une convention avec l'État),
- ou même la formulation d'avis sur la mise en œuvre des dispositions de la loi du 9 janvier 1985.

Il apportait enfin un soutien technique aux services déconcentrés du secrétariat d'État au tourisme pour toute question spécifique à la montagne.

Ce rôle d'expertise et son positionnement central lui permettaient ainsi d'imposer son point de vue sur la politique de l'aménagement touristique en montagne à tous les échelons territoriaux.

En 2004 le SEATM a disparu⁴ en fusionnant avec l'Agence française d'ingénierie touristique (AFIT). Il devint ODIT France, un groupement d'intérêt public d'Observation, de Développement et d'Ingénierie Touristiques. En apparence donc, l'ex-SEATM a perdu sa spécificité montagne, mais en pratique, ses bureaux en charge de l'ingénierie touristique sont restés à

1. D. AVENTUR, « La production d'un espace touristique : l'aménagement de trois stations de ski pyrénéennes », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen* 1986, 57, 4, p. 613.

2. A. 20 sept. 2001 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'études et d'aménagement touristique de la montagne ».

3. *Ibid.*

4. A. 29 déc. 2004 portant suppression d'un service à compétence nationale dénommé « service d'études et d'aménagement touristique de la montagne ».

Chambéry et ont pris le nom de « direction des études et de l'aménagement touristique de la montagne ». Ses chargés de missions ont poursuivi leurs activités d'experts du tourisme en montagne.

Odit France a fusionné ensuite avec la Maison de la France, agence de promotion de la France à l'étranger pour devenir l'opérateur unique de l'État dans le secteur du tourisme : Atout France, agence de développement touristique de la France, placée sous la tutelle du Ministre chargé du tourisme¹. Atout France a pris la forme d'un groupement d'intérêt économique rassemblant l'État, les collectivités territoriales et les professions du tourisme, notamment les grands groupes industriels et commerciaux. Malgré cette privatisation progressive et une vision du tourisme de plus en plus économique, l'ex-SEATM poursuit ses activités de bilan, d'analyse et de conseil sur le tourisme en montagne non seulement auprès de l'État, des collectivités publiques et de leurs établissements, mais également auprès de ses partenaires privés. Sa fusion avec Maison de la France, le conforte dans la poursuite de sa « doctrine neige », fondée autrefois sur l'importance de l'entrée de devises étrangères en France, et aujourd'hui sur la nécessité du « développement des clientèles internationales lointaines² ». En revanche, il n'est plus question de promouvoir le tourisme social voulu par le gouvernement socialiste des années 80, mais d'encourager la « montée en gamme » des hébergements qu'Atout France est désormais chargé de labelliser³.

Atout France intervient de plus, régulièrement dans les groupes de travail du Conseil national de la montagne et garde pour mission, malgré son changement de statut, « d'expertiser, aux plans technique et juridique, des dossiers de demande d'autorisation ou d'avis sur les unités touristiques nouvelles et de fournir une assistance administrative pour le traitement des contentieux liés à ces unités touristiques nouvelles⁴ ». Il continue ainsi d'être rapporteur à la commission spécialisée du comité de massif malgré sa privatisation. Sa neutralité a toutefois été mise en cause à plusieurs reprises. Ainsi, du temps d'Odit France, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, s'étonnait, à propos de l'instruction du projet UTN de la commune de Porta dans le site Natura 2000 « Capcir-Carlit-Campcardos », que ce service qui avait « fortement œuvré depuis le départ pour la réalisation du projet d'UTN

1. L. n° 2009-888, 22 juill. 2009, de développement et de modernisation des services touristiques, art. 7

2. CNM, Relevé opérationnel du comité stratégique pour le tourisme en montagne, 12 fév. 2019.

3. Il est chargé de « concevoir et tenir à jour les tableaux de classement des offices de tourisme, des hôtels, des résidences de tourisme, des meublés de tourisme, des villages résidentiels de tourisme, des villages de vacances, des terrains de camping et caravanage, des parcs résidentiels de loisirs et des chambres d'hôtes », selon les termes de l'article L. 141-2 du code du tourisme.

4. Contrat constitutif du Groupement d'intérêt économique Atout France, agence de développement touristique (anciennement dénommé Maison de la France »), déposé au Greffe du Tribunal de Paris le 20 mars 1987 modifié en Assemblée Générale des 15 juin 1987, 11 avr. 1988, 4 déc. 1989, 29 jan. 1991, 23 juin 1998, 22 juin 2000, 27 juin 2001, 14 juin 2006, 27 juin 2007, 31 mars 2009, 19 mai 2009, 20 déc. 2010 et 15 juin 2011, art. 3.

de Porta, puis de celui de Porté et la liaison avec Grand Valira pour en faire le plus grand domaine interconnecté de ski des Pyrénées et rivaliser avec les grands domaines de ski alpin¹ », puisse être rapporteur des projets UTN devant la commission spécialisée du comité de massif, alors que les services de l'État étaient défavorables à ce projet. Le manque d'objectivité du rapport de synthèse d'Atout France, « agence de développement touristique de la France et non plus service d'études », avait également été soulevée par l'association Mountain Wilderness lors d'un recours présenté contre l'UTN « Espace 3000 - Chaberton » sur la commune de Montgenèvre. Le préfet de son côté, avait indiqué que la mission dévolue à Atout France était inscrite à l'article 19 du règlement du comité de massif des Alpes. Le juge a pour sa part considéré qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la présentation du rapport de synthèse par Atout France était constitutive d'un conflit d'intérêts².

À ce jour, Atout France est toujours rapporteur des projets touristiques des SCOT³.

La vision très économique de l'aménagement touristique en montagne par Atout France n'a fait que renforcer le déséquilibre de la politique de la montagne au profit de développement (plutôt que de la protection de l'environnement) issue des débats du Conseil national de la montagne (CNM) et des comités de massifs, dont il est le conseiller, car son poids a pu être d'autant plus important que ces institutions ont été peu actives pendant plusieurs décennies en raison de dysfonctionnements.

B. Des institutions politiques montagnardes peu actives pendant vingt ans

83. Walter Bagehot distinguait parmi les institutions politiques anglaises les « dignified parts », c'est à dire les institutions de façade, qui ont permis l'acquisition du pouvoir (en l'occurrence la Reine ou le Roi) et les « efficient parts », qui disposent de la réalité du pouvoir, en l'occurrence les partis politiques⁴, tout en indiquant que cette séparation des pouvoirs n'était pas nette. En caricaturant, on pourrait l'appliquer aux institutions de la montagne, les « dignified parts » étant les institutions officielles (1.), les « efficient parts », étant des groupements d'élus moins visibles (2.).

1. L. BLAISE et D. LAURENS, *Mission d'expertise sur le projet UTN de la commune de Porta dans le site Natura 2000 « Capcir-Carlit-Campcardos »*, 006334-01, CGEDD, jan. 2009, p. 19.

2. TA Marseille, 16 juill. 2012, n° 1006405, *Mountain Wilderness*.

3. Compte rendu Club SCOT et montagnes de la Fédération nationale des SCOT, Journée thématique SCOT et montagnes, 7 mai 2019 : « Pour les SCOT intégrant des UTN, il est attendu une présentation du projet touristique du SCOT avec l'appui d'Atout France : Atout France fait une présentation (neutre) des projets touristiques puis fait part de son avis communiqué au préalable aux membres de la commission ».

4. W. BAGEHOT et M. TAYLOR, *The English constitution*, Oxford world's classics, Oxford : Oxford University Press, 2001, 219 p.

1. Des institutions officielles peu actives et déséquilibrées

84. Les deux grandes instances politiques créées par la loi « Montagne » sont le Conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne dénommé « Conseil National de la Montagne (CNM) »¹ et les Comités pour le développement, l'aménagement et la protection des massifs de montagne, dénommés « Comités de massifs »² dont le secrétariat est assuré par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale³ (DATAR) devenue le conseil Commissariat général à l'égalité des territoires⁴ (CGET) puis Agence nationale de la cohésion des territoires⁵ (ANCT) organisme placé sous l'autorité du Premier Ministre.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a également ajouté la possibilité de créer des ententes de massifs⁶ qui permet aux régions de se regrouper sous forme d'une entente interrégionale ou d'un syndicat mixte associant les départements du massif. Mais à ce jour, aucune entente n'a été constituée avec délégation de compétences (pour désigner des représentants aux comités de massifs et signer les conventions interrégionales de massifs conclues par l'État), bien que l'entente soit née d'une expérience menée dans les Vosges⁷. Cette possibilité soulève toutefois la question, théorique, de la place du comité de massif si une entente venait à voir le jour, d'autant plus que les régions et les comités de massifs ont des compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique et de la planification. Les moyens des conseils régionaux et donc de l'entente pourraient ainsi être bien supérieurs à ceux du comité de massif⁸.

Abordons tout d'abord l'origine, le rôle, la composition et le fonctionnement du Conseil national de la montagne. Sa place est demeurée très discrète (a.) contrairement à celle des comités de massifs qui ont pris une importance relative au fil du temps (b.), même si une partie de leurs attributions a été confiée à partir de 2005 aux Commissions départementales pour la nature, les paysages et les sites (CDNPS), instance dont la composition varie en fonction des dossiers abordés (c.).

Le Conseil national de la montagne et les comités de massifs ont été remaniés par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires

1. L. n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée, art. 6.

2. *Ibid.*, art. 7.

3. D. n° 63-112, 14 févr. 1963, créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué.

4. D. n° 2014-394, 31 mars 2014, portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

5. L. n° 2019-753, 22 juill. 2019, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

6. L. n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée, art. 6 bis.

7. F. BROTTES et Y. COUSSAIN, *Améliorations pouvant être apportées au droit applicable dans les zones de montagne*, Rapport d'information, Assemblée nationale, 2003, p. 20.

8. R. BATISSE, *Gouvernance et mise en œuvre des politiques de massif : entente de massif, GIP...les outils juridique de cette coopération locale*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Mémoire de master. Droit, USMB - UGA, 2017.

de montagne mais comme nous le verrons plus loin (*infra* n° 331, p. 462), les changements apportés ont été mineurs. Aussi, si les paragraphes suivants sont écrits au passé, la plupart des informations qui y figurent sont encore valables aujourd'hui.

a. Le Conseil national de la montagne : une instance « de façade » peu mobilisée .

85. Le Conseil national de la montagne (CNM) ne figurait pas dans le projet de loi initial présenté par Louis Besson. Il existait pourtant un comité central de rénovation rural créé en 1967¹, mais son activité sporadique l'avait mené à sa disparition en 1984². Dans le domaine touristique, il existait également une commission interministérielle pour l'aménagement touristique de la montagne, créée par arrêté du 10 août 1964³, chargée d'étudier les conditions générales de développement du tourisme en montagne dans le cadre de la préparation du plan d'équipement touristique, puis un comité technique des UTN créé par l'arrêté du 24 août 1979, mais leur composition étatique, était devenue avec la décentralisation, un point de revendication fort des élus de la montagne en faveur de nouvelles institutions. Louis Besson n'avait donc pas jugé opportun de prévoir un organisme national pour la montagne.

La création du CNM a été portée par les élus au cours du dialogue parlementaire. Il leur apparaissait nécessaire de disposer d'une instance nationale de réflexion et de dialogue sur la montagne, associant des élus locaux, pour fixer une politique nationale sur ce territoire. La proposition initiale portant sur sa composition prévoyait de rassembler des représentants du parlement et des comités de massifs auxquels ont été ajoutés au cours des débats parlementaires des représentants d'« organisations nationales représentant le milieu montagnard » et des assemblées permanentes des établissements publics consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture, chambre des métiers). Le décret d'application n° 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne, élargit encore le CNM qui sera constitué au final de 59 membres et sera présidé par le Premier Ministre, pour marquer à la fois l'importance de cette instance et le caractère nécessairement transversal de son domaine d'intervention. Ses membres sont des élus, des représentants des comités de massifs, des socio-professionnels et des représentants du monde associatif, tous n'ayant pas toujours de représentativité montagnarde. Mais surtout, la composition finalement adoptée reflète la priorité donnée au développement touristique par la loi, avec une sous-représentation des associations de défense de l'environnement (un représentant) et l'absence de personnels qualifiés (en dehors du Conseil national de la protection de la nature), d'universitaires ou de chercheurs pourtant présents dans d'autres instances de

1. D. n° 67-938, 24 oct. 1967 relatif à la rénovation de certaines zones à économie rurale dominante.

2. D. n° 84-842, 17 sept. 1984, portant suppression d'instances consultatives devenues inutiles.

3. A. 10 août 1964 portant création d'une commission interministérielle en vue d'étudier les conditions générales de développement du tourisme en montagne.

consultation nationales et départementales. En outre, aucun acteur n'est identifié pour garantir « la protection des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel » qui figurent pourtant parmi les objectifs de l'article 1^{er} de la loi. La représentation des sports d'hiver est en revanche marquée par la présence d'un élu de l'association des maires des stations françaises de sports d'hiver, de deux représentants du Conseil supérieur des sports de montagne (dont un représentant du syndicat national des moniteurs de ski) et d'un représentant du syndicat national des téléphériques de France. En pratique, il comporte également souvent des parlementaires, des représentants de l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux ou des représentants des massifs très favorables au tourisme hivernal¹. Il va sans dire qu'à l'instar du Parlement, la représentation au Conseil national de la montagne est avant tout masculine avec seulement 2 femmes sur 59 membres en 1986 et 1990 par exemple.²

Instance de concertation, le CNM a des fonctions uniquement consultatives. Afin de garantir que tout plan à l'avenir inclut une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection de la Montagne³, il fut consulté pour l'élaboration de la première loi de Plan dont l'objet était de déterminer les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre. L'article 9 faisait d'ailleurs écho à cette disposition puisqu'il rappelait que « le Plan de la Nation comporte des dispositions particulières relatives au développement, à l'aménagement et à la protection de la montagne ». En 1985, il était également consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées par le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural et par le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne, fondu ensuite dans le Fonds national d'aménagement et de développement du Territoire (FNADT) en 1995. Par ailleurs, le CNM est représenté au sein du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) depuis 2000⁴

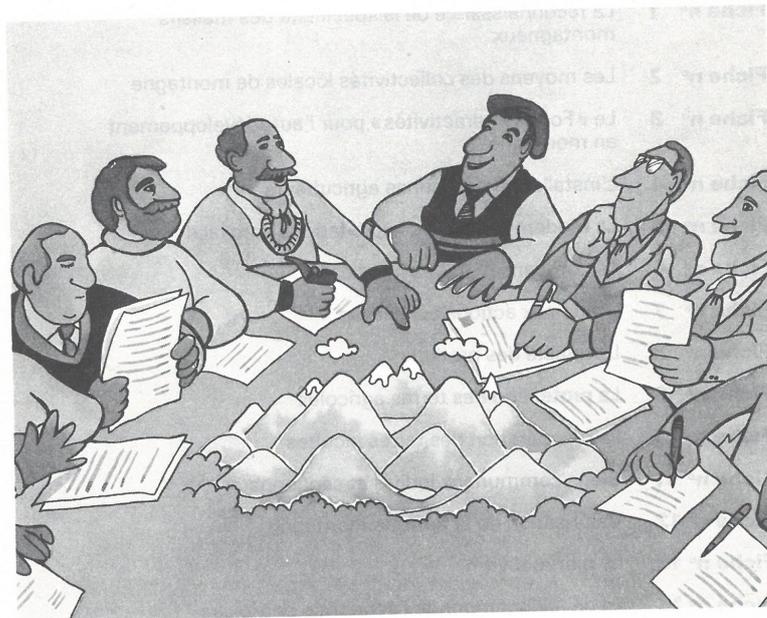
1. On citera Raymond Bouvier membre du CNM de 1986 à 1998, sénateur de Haute-Savoie, ancien maire de Bogève propriétaire d'une restaurant d'altitude d'après le site internet du Sénat, www.senat.fr/senateur/bouvier_raymond59568d.html, visité le 30/05/2022 ; Jean Faure, sénateur de l'Isère, membre du CNM de 1986 à 2002, ancien maire d'Autrans et directeur d'organismes de tourisme ; Michel Barnier, représentant de l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux de 1986 à 1994, le conseil général de Savoie étant par ailleurs autorité organisatrice du développement touristique ; Bernard Chevallier, tantôt représentant le syndicat national des moniteurs de ski (de 1986 à 1998), tantôt représentant le massif des Alpes du Nord (de 1998 à 2002), Robert de Caumont, député-maire de Briançon où il a défendu le projet de liaison avec le domaine skiable de Serre-Chevalier, tantôt représentant du comité de massif des Alpes (en 1986), tantôt représentant du comité de liaison des comités de bassins d'emplois (de 2003 à 2006).

2. D. 30 jan. 1986, portant nomination au Conseil national de la montagne ; D. 12 jan. 1990, portant nomination au conseil national de la montagne.

3. Le plan sera remplacé par la L. n° 95-115, 4 février 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « LOADT » ou loi « Voynet » 4 fév. 1995, art. 2, et la compétence du CNM en matière de planification sera donc supprimée par la L. n° 2005-157, 23 févr. 2005, relative au développement des territoires ruraux, dite loi « DTR », art. 179.

4. D. n° 2000-907, 19 sept. 2000, relatif au Conseil national de l'aménagement et du développement du

FIGURE 1.7 – Illustration des institutions de la montagne de la brochure « La montagne, une loi, une politique »



Source : DATAR, Sous-direction de l'Information du Ministère de l'agriculture et Ministère de l'urbanisme et du logement, *La montagne, une loi, une politique*, non daté, p. 28

et du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire depuis 2015¹.

Loin d'être un « gouvernement de la montagne », le CNM a cependant un champ d'intervention et surtout de réflexion large puisqu'il définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitable pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Il doit faciliter par ses avis et propositions la coordination des actions publiques dans les zones de montagne. Dans ce domaine, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) devenu Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) joue un rôle crucial puisqu'il assure à la fois le secrétariat du CNM et celui des comités de massifs par l'intermédiaire des commissaires de massifs.

territoire, art. 3.

1. Art. D. 611-1, C. rur.

Concrètement, le CNM n'a cependant que peu joué son rôle. Il devait se réunir au moins une fois par an. En pratique toutefois, il ne s'est réuni que 16 fois de 1986 à 2016, avec de longues périodes de dormance, et ce malgré la création d'une commission permanente composée de 17 membres par le décret n° 95-1006 du 6 septembre 1995. En outre, l'ordre du jour des réunions du CNM était avant tout centré autour de communications ministérielles sur les dossiers d'actualité ayant un impact sur les territoires de montagne, ne permettant que peu ou pas d'échanges. Le bilan de la loi « Montagne » réalisé en 2010 indique que :

« L'aspect institutionnel y est prédominant (composition et désignation de la commission permanente, rôle des comités de massifs, schémas interrégionaux) ».

Il ajoute :

« À l'exception de deux grands dossiers qui reviennent régulièrement dans les brefs débats relatés par les compte-rendus, celui de la pluriactivité lié au travail saisonnier et celui de la création d'un fonds neige destiné à lisser les effets des aléas climatiques pour les stations, on ne peut que noter la singulière rareté voire même l'absence lors de ces brèves rencontres de sujets à forts enjeux pour la montagne tels que l'environnement, l'urbanisation et la pression foncière, le tourisme hors stations [...] et ce alors même, pour les premiers du moins, que ces sujets font dans la même période l'objet d'analyses, de discussions et de propositions au sein des commissions parlementaires d'information, du conseil national du tourisme ou des associations d'élus concernés¹ ».

Ce rapport relève enfin qu'« aucun des bilans annuels que prévoyait la loi n'a jamais été rendu, que ce soit celui sur l'application même de la loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur de la montagne, déposé en principe chaque année devant le parlement et transmis au CNM (article 102), celui sur les programmes annuels d'investissements dans les massifs (article 6), ou celui, présenté en principe chaque année devant le CNM et les comités de massifs rendant compte des mesures prises par l'État en faveur des commerçants et artisans installés en zone de montagne (article 58)² ». On signalera toutefois la présentation devant le CNM de la synthèse de l'évaluation décennale de la politique de la montagne réalisé par le commissariat général au plan en 1999³.

Peu actif en terme de fonctionnement, le CNM l'a également été en terme de communication. Il ne dispose pas de site internet (seuls quelques paragraphes lui sont consacrés sur le site

1. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 18.

2. *Ibid.*, p. 162.

3. *Ibid.*, note particulière n° 1 : les institutions spécifiques de la montagne, p. 12.

de l'ANCT) et ses avis n'étaient pas publiés avant que le décret n° 2017-754 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne en dispose autrement. Pour autant on ne les trouve toujours pas sur la « toile » où le CNM demeure quasi invisible.

Si le CNM est resté longtemps effacé, les comités de massifs en revanche ont connu une montée en puissance progressive.

b. Les comités de massifs : une montée en puissance progressive mais relative

86. L'institution au cœur de la politique de la montagne est le comité de massif¹, piloté par un commissaire. Après avoir rappelé ses origines (i.), nous examinerons sa composition (ii.), ses attributions (iii.) et son fonctionnement (iv.), dominé par la commission des UTN.

i. Une origine dans la politique de rénovation rurale

87. Les comités de massifs sont nés des pratiques locales à la fin des années soixante. En 1967 en effet, le gouvernement avait identifié la zone de montagne in extremis² comme l'unité d'aménagement de l'espace et de programmation, dans le cadre de la politique de rénovation rurale avec pour finalité de proposer des actions de relance économique dans les zones rurales où « l'activité agricole largement dominante souffre de déséquilibres structurels profonds » et où « la faiblesse des ressources naturelles se conjugue avec un vieillissement marqué de la population agricole³ ».

Le massif était placé sous l'autorité d'un commissaire à la rénovation rurale en montagne nommé par le Premier Ministre. Il était assisté par un comité consultatif composé de fonctionnaires, de personnes qualifiées et de représentants des organismes professionnels agricoles à vocation générale en vue de concevoir pour chaque massif une stratégie de développement et de participer à la mise en œuvre de la politique de la montagne.

Compte tenu de sa composition, et bien qu'affichant un objectif de développement rural global, les actions de rénovation rurale se concentrèrent essentiellement sur le secteur agricole. Les commissaires promouvaient cependant également un tourisme diffus et doux et des stations

1. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précitée, art. 7.

2. La zone de montagne aurait été classée en zone de rénovation rurale aux côtés de la Bretagne, de l'Auvergne et du Limousin par le décret n° 67-938 du 24 octobre 1967 relatif à la rénovation de certaines zones à économie rurale dominante, par l'intervention d'Edgar Faure, alors Ministre de l'agriculture et élu du Jura. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, 815 p., p. 134.

3. MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE, DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Rapport au Premier Ministre figurant en introduction du D. n° 67-938 du 24 octobre 1967 relatif à la rénovation de certaines zones à économie rurale dominante*, JORF 26 oct. 1967, p. 10548.

villages, là où le ministère de l'Équipement et le commissariat au tourisme prônaient des stations de sports d'hiver intégrées¹.

Riche de cette expérience, Paul Rambeaud, commissaire à la rénovation rural en montagne pour le massif des Alpes, des Vosges et du Jura², présenta en 1974 au nom de son groupe de travail chargé d'examiner les problèmes posés par l'aménagement de la montagne à la demande de la délégation à l'aménagement du Territoire et à l'action régionale (DATAR), le premier rapport au gouvernement pour une politique globale de la montagne³. Il proposait l'élaboration de schémas d'orientation et d'aménagement pour chaque massif sous la direction de quatre commissaires⁴, à l'exception du Massif Central qui bénéficia d'un plan de développement spécifique arrêté en 1976. Ces documents furent élaborés progressivement de 1974 à 1978. Ils concernaient les massifs des Alpes du Sud, des Alpes du Nord, le Jura, les Vosges et les Pyrénées. Pour le Massif Central et la Corse, un plan et une charte de développement furent respectivement élaborés. Ces démarches ont fait naître de nouvelles formes de concertation rendues nécessaires pour faciliter un travail interrégional et interdépartemental, avec la création d'un comité interrégional pour le développement et l'aménagement dans les Pyrénées et d'une association d'étude et d'aménagement du massif dans les Vosges rassemblant des élus des sept départements et des trois régions, et des acteurs socio-professionnels. De plus, dans ce dernier massif, l'association s'était dotée d'un groupe de travail plus politique pour devenir l'interlocuteur privilégié de l'administration pour la préparation du schéma, et le suivi de sa mise en œuvre⁵.

Le commissariat à la rénovation rurale a donc été « le ferment principal de l'émergence d'une politique d'aménagement de la montagne⁶ » non seulement par la production de ce premier rapport mais également, car en contribuant à faire naître une conscience montagnarde, en convainquant chaque institution de constituer un groupe montagne : groupes montagne de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), par exemple⁷.

Le comité de massif de 1985 est donc l'héritier de ces expériences tout en s'inscrivant dans une

1. J.-P. GUÉRIN, *Aménagement de la montagne en France. Politiques, discours et productions d'espace dans les Alpes du Nord*, sous la dir. de J. LOUP, Thèse de géographie, Grenoble, 1993, p. 115 et s., p. 185-186.

2. D. 16 mai 1974, portant nomination de M. Rambeaud Paul en tant que commissaire à l'aménagement des Alpes, des Vosges et du Jura.

3. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 145.

4. Ils seront 4 Commissaires à la rénovation rural compétents pour un ou plusieurs massifs. (D. 16 mai 1974, *JORF* 19 mai 1974, p. 5420).

5. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 291.

6. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 135.

7. *Ibid.*, p. 113.

politique d'aménagement plus vaste puisqu'il définissait « les objectifs et précis[ait] les actions qu'il juge[ait] souhaitable pour le développement, l'aménagement et la protection du massif¹ ». Il bénéficiait de plus d'une plus forte représentativité des acteurs locaux du territoire comme en atteste sa composition ou plutôt ses compositions en fonction des massifs.

ii. Une composition variable en fonction des massifs

88. En l'absence de directive sur le nombre de ses membres, chaque comité de massif différait en fonction de la taille du territoire (de 31 à 76 membres). On y retrouvait toutefois toujours à côté des élus, les représentants des professions agricoles, les chambres consulaires, les organisations syndicales de salariés, les représentants du tourisme, les parcs nationaux et régionaux, les associations de protection de la nature (dont un représentant au moins pour les associations de pêche et de chasse), les groupements d'usagers sportifs de la montagne ainsi que quelques personnalités qualifiées. Chaque comité avait ses spécificités. Ainsi, le comité de massif des Vosges avait un représentant pour les industries du textile et du bois. Dans le massif du Jura les industries mécaniques et horlogères, celles des matières plastiques et du bois étaient représentées. Pour les Alpes du Nord, l'un des représentants des professions du commerce, de l'industrie et de l'artisanat était désigné sur avis du centre d'étude et de formation internationale aux techniques de la neige, et le syndicat national des téléphériques de France était présent au titre des professions du tourisme et des sports de montagne².

Le comité de massif assurait ainsi la représentation de l'ensemble des acteurs locaux du territoire, tout en étant placé sous la présidence du préfet coordonnateur de massif chargé de maintenir l'équilibre entre les élus et les délégués socio-professionnels.

En Corse, la composition et les règles de fonctionnement du comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif de Corse étaient fixées par délibération de l'Assemblée de Corse qui prévoyait la représentation des personnes morales concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif, notamment celle de l'État, des autres collectivités locales de l'île et du parc naturel régional depuis 2002³.

Mais tout en étant la clé de voûte de la réforme de la politique de la montagne, le comité de massif n'a pas été en mesure de remplir ses fonctions d'organe d'impulsion de la politique de massif en raison des ambiguïtés de ses attributions et de ses nombreux dysfonctionnements. Ses attributions sont donc restées essentiellement consultatives.

1. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précité, art. 7.

2. D. n° 85-995, D. n° 85-996, D. n° 85-997, D. n° 85-998, D. n° 85-999, D. n° 85-1000 et D. n° 85-1001 du 20 sept. 1985 précités.

3. L. n° 2002-92, 22 jan. 2002, relative à la Corse, art. 25.

iii. Des attributions essentiellement consultatives

89. Initialement envisagé comme un organe décisionnel chargé d'élaborer et d'exécuter un plan de massif grâce à des ressources financières et un fonds décentralisé¹, le comité de massif est devenu face à la méfiance des élus, un organisme « ni centralisé, ni décentralisé », présidé par le préfet coordonnateur de massif et composé d'une majorité d'élus locaux, départementaux et régionaux. Loin d'être un « Parlement de la montagne² », le comité de massif était avant tout un organe de pré-programmation financière, son rôle étant essentiellement consultatif ; le comité de massif donnait son avis sur les priorités d'intervention, sur les conditions générales d'attribution des aides accordées par le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural et par le fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne (jusqu'en 1995, date à laquelle ce fonds fut supprimé), puis sur les aides européennes ainsi que sur leur programmation annuelle. Il était également consulté sur l'élaboration des prescriptions particulières de massifs ou sur la mise en compatibilité des dispositions d'un schéma directeur relatifs aux UTN avec les prescriptions particulières de massif (PPM)³, sur les directives territoriales d'aménagement (DTA)⁴, sur les unités touristiques nouvelles, qu'elles aient été soumises à autorisation ou prévues par un schéma directeur, et sur tout projet de modification de la délimitation des massifs.

Le comité de massif était également saisi pour avis de la décision de classement de monuments naturels ou de sites inscrits ou non, en zone de montagne⁵, des projets de directives de protection et de mise en valeur des paysages en zone de montagne⁶, et des décisions administratives autorisant l'emploi de la dénomination « montagne » intéressant le massif⁷.

Il était en revanche simplement informé, chaque année des programmes d'investissements de l'État, des régions, des départements et des établissements publics dans le massif, ainsi que sur les programmes de développement agricoles⁸. À partir de 1999, un rapport annuel l'informait des décisions d'attribution des crédits inscrits dans la section locale à gestion déconcentrée du

1. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 293.

2. Expression que l'on trouve par exemple sur le site du comité du Massif Central <https://www.massif-central.eu/le-massif/le-comite-de-massif/>, visité le 03/06/2022.

3. Ancien art. L. 145-12, C. urb.

4. L. n° 95-115 précitée, art. 5.

5. Art. L. 341-2, C. envir., disposition introduite par la L. n° 2005-157 du 23 précitée, art. 180 et supprimée par la L. n° 2016-1087, 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, art. 168.

6. Art. R. 350-11 C. env., créée par le D. n° 94-283, 11 avr. 1994, pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages, art. 11.

7. L. n° 2006-11, 5 jan. 2006, d'orientation agricole, art. 85.

8. L. n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée, art. 7.

Fonds national d'aménagement et de développement du territoire et correspondant à des projets situés en zone de montagne¹ puis des crédits inscrits dans les conventions interrégionales de massif et, le cas échéant, des crédits issus des plans et programmes européens en vigueur sur le territoire du massif². Ce rapport incluait également les mesures relatives à la mise en œuvre des programmes spécifiques concernant les productions agricoles de montagne et la promotion de la qualité prévus à l'article L. 644-1 du code rural³.

Le comité de massif était enfin informé de tout projet d'inventaire et de son résultat, du classement des espaces naturels définis au livre III du code de l'environnement, de la désignation des sites Natura 2000 prévue à l'article L. 414-1 du même code et de la gestion de ces espaces⁴.

Il disposait également d'un pouvoir d'initiative pour modifier la délimitation des massifs⁵ ou pour élaborer des prescriptions particulières de massif⁶, des directives territoriales d'aménagement⁷. Il était associé à l'élaboration des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif à partir de 1995⁸, et sa commission spécialisée « qualité et spécificité des produits de montagne » pouvait se saisir de toute question concernant le développement de la qualité et de la spécificité des produits de montagne dans le massif à partir de 2006⁹. Il pouvait enfin élaborer des recommandations particulières à certaines zones sensibles et, notamment, aux secteurs de haute montagne¹⁰. Mais force est de constater qu'il n'a pas fait usage de son pouvoir de recommandation pour préserver les zones sensibles ou de son pouvoir d'initiative pour élaborer des documents stratégiques avant 2006, date à laquelle l'élaboration des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif est devenue obligatoire¹¹.

Par ailleurs, comme le Conseil national de la montagne, les Comités de massifs ont souffert de nombreux dysfonctionnements. Leur commission des UTN a notamment largement prédominé.

1. L. n° 99-533, 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « LOADDT », art. 31.

2. L. n° 2005-157, 23 févr. 2005, « DTR » précitée, art. 179.

3. L. n° 2006-11, 5 jan. 2006 précitée, art. 85.

4. L. n° 2005-157, 23 févr. 2005 « DTR » précitée, art. 179.

5. L. n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée, art. 7.

6. Ancien art. L145-7, C. urb. La proposition doit être conjointe à celle des conseils régionaux.

7. C. urb., ancien art. L145-7 issu de la loi n° 95-115, 4 févr. 1995, « DTR » précitée, art. 5. La proposition doit être conjointe à celle des conseils régionaux.

8. L. n° 95-115, 4 févr. 1995 « LOADT » précitée, art. 8.

9. L. n° 2006-11, 5 jan. 2006 précitée, art. 85.

10. Ancien art. L. 145-7 II, C. urb.

11. L. n° 2005-157, 23 février 2005, précitée, art. 179.

iv. Un fonctionnement dominé par la commission des UTN

90. Les moyens mis à la disposition des comités de massifs et leurs modalités de fonctionnement n'ont été définis que tardivement. Ainsi ce n'est que dix ans après l'adoption de la loi « Montagne » qu'une commission permanente fût prévue au sein de chaque comité de massif¹ pour assurer la continuité de son fonctionnement et il fallut attendre sept ans de plus pour qu'elle soit inscrite dans la loi « Montagne » qui précisait que la présidence de la commission permanente était confiée à un élu qui devint co-président du comité de massifs². Il fallut également attendre dix-sept ans pour que les fonctions des « préfets coordonnateurs de massifs » soit précisées, et ce de façon succincte, par le décret du 4 juillet 2002³, date à laquelle cette fonction avait disparu en Corse du fait de l'attribution de l'exécution de la politique de la montagne à la collectivité territoriale⁴. Enfin, le secrétariat du comité de massif exercé par le commissariat de massif n'a été officialisé qu'en 2004 avec le décret n° 2004-52 du 12 janvier 2004 relatif aux commissaires de massif et les rapports sur la loi « Montagne » relèvent la faiblesse des ressources humaines mises à disposition de ce représentant de l'État et le caractère tendu de ses financements⁵. En 2005, l'État a donc mis ses services techniques et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement à disposition du comité de massif pour l'élaboration des propositions des prescriptions particulières de massif, sans succès⁶.

En outre, comme le Conseil national de la montagne, les comités de massifs, à l'exception de celui du Massif central⁷ n'avaient pas (et n'ont toujours pas) de site internet propre et leurs avis n'étaient pas publiés bien que l'article 6 du décret n° 2017-755 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif Central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges l'aient prévu.

1. D. n° 95-1191, 6 nov. 1995, modifiant le décret n° 85-995 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif central ; D. n° 95-1192, 6 nov. 1995, modifiant le décret n° 85-996 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif des Alpes du Nord ; D. n° 95-1193, 6 nov. 1995, modifiant le décret n° 85-997 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif des Alpes du Sud ; D. n° 95-1194, 6 nov. 1995, modifiant le décret n° 85-999 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif des Pyrénées, art. 1^{er}.

2. L. n° 2002-276, 27 févr. 2002, relative à la démocratie de proximité, art. 19.

3. D. n° 2002-955, 4 juill. 2002, relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif.

4. L. n° 2002-92, 22 janvier 2002 relative à la Corse précitée, art. 25.

5. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 572. Voir également V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, Note particulière n° 1 : Les institutions spécifiques de la montagne, p. 10.

6. Ancien art. L. 145-7 III, C. urb. issu de la L. n° 2005-157 précitée, art. 201.

7. <https://www.massif-central.eu/le-massif/le-comite-de-massif/>.

Ces failles, conclut le bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, de 2010, « expliquent sans doute la situation de quasi-somnolence des comités de massif, à l'exception de leur commission UTN, et ce essentiellement dans les Alpes¹ ». Cette dernière commission a en revanche pu autoriser les demandes d'autorisation d'UTN sans avoir à suivre des directives du comité de massif (rôle que devaient jouer les schémas interrégionaux de massif), malgré sa représentativité partielle, à tel point que le rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985, considère que l'action du comité de massif a été « confisquée par la commission UTN² ».

Compétente en matière d'aménagement touristique, la commission des UTN de chaque massif était en effet composée majoritairement de représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements, désignés en son sein par le comité de massif. En pratique, plus encore que la composition du CNM, la représentation dans les commissions UTN faisait une part très large à la défense d'une vision hivernale de la montagne. En effet, les candidats à cette commission étaient « ceux qui avaient un intérêt à défendre³ ». Ainsi, pour le massif des Alpes du Nord de 1989, à l'exception du maire de La Mure, tous les représentants des communes étaient des maires de station de ski ou de communes qui envisageaient de devenir des stations de ski⁴. Les conseils départementaux étaient parfois autorités organisatrices dans le domaine des remontées mécaniques (Courchevel en Savoie et Flaine en Haute-Savoie, et plus récemment, stations de ski de la Drôme) ou intervenaient indirectement dans la gestion des domaines skiables par l'intermédiaire de syndicats mixtes⁵. En outre, les conseillers généraux n'étaient pas neutres non plus car ils étaient « intéressés » par le développement des domaines skiables puisqu'ils bénéficiaient de la taxe sur les remontes mécaniques⁶. Enfin, la composition du comité avec 50 % d'élus n'était qu'un minimum souvent dépassé, car les élus étaient parfois présents à d'autres titres que leur mandat électoral. C'est le cas notamment pour la représentation des parcs naturels nationaux ou régionaux présidés par un élu⁷.

1. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, note particulière n° 1 : les institutions de la montagne p. 2.

2. J.-P. AMOUDRY et J. BLANC, *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985*, Paris : Sénat, 2002, p. 345.

3. Pour reprendre les propos de Vincent Neyrinck lors d'un entretien téléphonique du 16 oct. 2019.

4. A. SGAR n° 89-168, 9 mai 1989, relatif à la composition du comité de massif des Alpes du Nord.

5. E. GEORGE-MARCELPOIL et al., *Atlas des stations du massif des Alpes*, IRSTEA, nov. 2012, 48 et 49.

6. L. n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée art. 5 et s., codifié aux art L. 2333-49 et s., CGCT.

7. Cette remarque est également valable pour le Conseil national de la montagne, dont certains représentants des acteurs économiques sont également élus. C'est le cas par exemple de M. André Marcon, plusieurs fois représentant au CNM au titre de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et par ailleurs maire de Saint-Bonnet-le-Froid de 1989 à 2020.

Il n'est donc pas étonnant que sur l'ensemble des massifs, le Conseil général des ponts et chaussées note la représentation très réduite des protecteurs de la nature et une forte implication des services de l'État¹ et que le Conseil général de l'environnement et du développement durable constate dans les Pyrénées, que la composition de la commission UTN tend à surreprésenter les membres engagés directement dans des projets d'UTN en décalage avec les enjeux environnementaux, paysagers et les attentes sociétales², critique réitérée en 2010 de façon plus générale³.

À partir de 2005 pourtant, les comités de massifs ont pris de l'importance avec l'élaboration des schémas interrégionaux de massifs devenus obligatoires. Ils s'imposent alors comme le lieu de dialogue, de concertation et de prise de conscience de l'unité de massif, et comme l'instance de réflexion de la coordination des actions publiques en assurant la cohérence des priorités des différentes régions au sein d'un même massif, et ce d'autant plus que le schéma de massif s'impose aux schémas régionaux.

Malheureusement ses réflexions perdent aujourd'hui encore de leur légitimité dans la faiblesse de leur mise en œuvre devant les commissions UTN. Car les termes des schémas de massifs sont si larges que bien des projets *a priori* contradictoires avec les objectifs de réhabilitation du parc immobilier et de garantie de la qualité des espaces du schéma⁴, font l'objet d'avis favorables suivis d'autorisations UTN. On citera ainsi l'autorisation UTN pour deux terrains de motoneige à Saint-Martin-de-Belleville⁵, l'autorisation UTN pour la construction d'un ensemble hôtelier de luxe de 11 856m² au bord du lac de Tignes⁶ ou l'autorisation UTN pour la réalisation de 4 600 lits touristiques à Huez malgré une forte proportion de lits froids (environ deux tiers)⁷. Le comité de massif a également estimé que le projet de SCOT de l'Oisans, qui prévoit la création de 16 700 lits touristiques, était « globalement en compatibilité avec les objectifs inscrits au Schéma interrégional du Massif des Alpes », malgré l'absence d'objectifs d'amélioration et de

1. L. BLAISE, B. ROUSSEAU et A. WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, p. 21.

2. L. BLAISE et D. LAURENS, *Mission d'expertise sur le projet UTN de la commune de Porta dans le site Natura 2000 « Capcir-Carlit-Campcardos »*, 006334-01, CGEDD, jan. 2009, p. 64.

3. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 20.

4. COMITÉ DE MASSIF DES ALPES, *Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes*, 16 juin 2006, p. 98 et 93.

5. AP Région PACA, 14 oct. 2009 autorisant la création de terrains pour la pratique des sports motorisés à Saint-Martin-de-Belleville.

6. AP Savoie 14 nov. 2011 autorisant une UTN pour la construction d'un hôtel de luxe à Tignes. Le Schéma interrégional du massif des Alpes n'était alors pas encore révisé, mais un projet avait déjà été élaboré et prévoyait une protection paysagère des lacs.

7. AP Région PACA, n° R93-2016-12-19-003, 19 déc. 2019 autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune de Huez.

réhabilitation du parc existant dans le Document d'orientation et d'objectifs (DOO)¹.

En 2005, les attributions de la commission des UTN du comité de massif ont été allégées avec la création de deux catégories d'UTN soumises à autorisation² : les UTN dites de « massif » continuèrent à faire l'objet d'un avis de la commission des UTN, tandis que les UTN dites « de département » relevaient désormais de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages (CDNPS). Sa formation « UTN », créée en miroir de la commission UTN du Comité de massif, en a fait alors une institution majeure de la montagne³, et ce d'autant plus que la loi « DTR » de 2005 a élargi également les missions de la commission dans sa formation « site et paysages » pour l'urbanisation de la montagne (et du littoral)⁴. Ces diverses formations en ont fait une nouvelle instance technico-politique de la montagne.

c. Les Commissions départementales pour la nature, les paysages et les sites (CDNPS), une instance technico-politique

91. La commission départementale de la nature, des sites et des paysages (CDNPS) est une institution très ancienne puisque sa création date de 1906⁵. Alors, commission départementale des monuments naturels et des sites, elle est devenue commission des sites, perspectives et paysages en 1993⁶ puis commission départementale de la nature, des sites et des paysages en 2006⁷, date à laquelle elle s'est vu attribuer des compétences spécifiques en matière d'aménagement touristique de la montagne.

Cette attribution de compétence est en fait la suite logique de son évolution puisque les attributions de sa formation « sites et paysages » en matière d'aménagement des territoires de montagne se sont multipliées au fil des ans. En effet, pour cette dernière, en plus de la compétence pour initier les inscriptions et les classements de sites et émettre des avis sur les projets relatifs à ces classements et inscriptions ainsi qu'aux travaux en site classé, la loi lui a attribué pour mission de veiller à l'évolution des paysages. Elle peut donc être consultée sur les projets de travaux les affectant et émettre les « avis prévus par le code de l'urbanisme⁸ ». Ces

1. Avis de la commission UTN du massif des Alpes, 24 mars 2017.

2. L. n° 2005-157, 23 fév. 2005 « DTR » précitée, art. 190.

3. De 2007 à 2016, 80 demandes d'autorisations UTN ont été déposées dans les Alpes, dont 52 % d'UTN départementales. C. FAESSEL-VIROLE, *Bilan qualitatif des Unités touristiques nouvelles dans le massif alpin sur la période 2007-2016, Note de synthèse finale : Diaporama présenté au Comité de massif des Alpes*, 22 sept. 2017, p. 3.

4. L. n° 2005-157, 23 fév. 2005, « DTR » précitée, art. 188.

5. L. 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, art. 1^{er}.

6. L. n° 93-24, 8 jan. 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, art. 22.

7. D. n° 2006-665, 7 juin 2006, relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives.

8. Art. R. 341-16, C. envir.

avis, d'abord réduits à la dérogation à la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT¹, se sont ensuite multipliés en montagne avec la formulation d'avis sur 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 saisonnière² ». Puis sa compétence s'est élargie aux dérogations à la règle de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante en montagne³. La CDNPS donne également des avis sur les demandes de dérogation par un PLU ou une carte communale à l'interdiction de construire dans la bande des 300 mètres des rives naturels de lacs de montagne⁴, et, sur l'ensemble du territoire national, à la dérogation à l'interdiction de construire, en dehors des espaces urbanisés des communes, dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation⁵.

Pour les communes de montagne soumises à la loi « Littoral » en raison de la présence d'un lac d'une surface de plus de 1 000 hectares, la CDNPS se prononce également sur les dérogations à la règle de l'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et les villages existants⁶, sur le classement en espaces boisés, des parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes et sur les schémas d'aménagement de plage⁷.

A l'instar de ses attributions, sa composition a évolué plusieurs fois notamment pour tenir compte des évolutions législatives et sociétales avec un poids croissant des collectivités territoriales et de la société civile. Ainsi, dès 1930, les personnalités qualifiées sont nommées par des organismes locaux (chambre de commerce, d'agriculture, d'industrie thermique et climatique) et des associations de tourisme et syndicats d'initiative, révélant la prise de conscience politique de l'importance du patrimoine et des paysages comme ressource économique dans le développement touristique⁸.

1. L. n° 2000-1208, 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », art. 3. L'avis de la CDNPS a été remplacé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (art. 129) par celui de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles devenue commission départementale de la préservation des espaces agricoles naturels et forestiers avec la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (art. 25).

2. L. n° 94-112, 9 févr. 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, art. 21.

3. L. n° 2003-590, 2 juill. 2003, urbanisme et habitat, art. 33.

4. L. n° 2005-157, 23 fév. 2005, « DTR » précitée, art. 188.

5. *Ibid.*, art. 200.

6. Art. L. 121-10 et L. 121-12, C. urb.

7. Art. L. 121-29, C. urb.

8. P. IOGNA-PRAT, *Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de la décentralisa-*

En 1998, la commission des sites est subdivisée en quatre formations thématiques (sites et paysages, protection de la nature, faune sauvage captive et publicité)¹. Le décret du 7 juin 2006 précité y ajoute deux nouvelles formations : carrières et unités touristiques nouvelles. Les UTN départementales relèvent ainsi d'un organisme qui « concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie et contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles, et de l'espace dans un souci de développement durable », selon l'article R. 341-16 du code de l'environnement.

Le décret du 7 juin 2006 prévoit une composition de la commission en quatre collèges égaux² : représentants des services de l'État, représentants élus des collectivités territoriales, personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites ou du cadre de vie, représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et, le cas échéant, représentants des organisations agricoles ou sylvicoles, personnes compétentes dans les domaines d'intervention de chaque formation spécialisée. La formation « sites et paysages » a la particularité de comprendre dans le collège des représentants élus au moins un représentant d'établissement public de coopération intercommunale intervenant en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. De plus, l'article R. 341-21 précise que les personnalités qualifiées doivent avoir des compétences en matière d'aménagement, d'urbanisme, de paysage, d'architecture et d'environnement. La formation UTN doit pour sa part comprendre des représentants des collectivités territoriales et des groupements intercommunaux appartenant au massif concerné ainsi que des représentants des chambres consulaires et d'organisations socioprofessionnelles intéressées par les UTN³.

Du fait de cette composition variable en fonction des sujets abordés, les débats en commission des sites s'avèrent très différents selon la formation : les débats sont souvent techniques en formation sites et paysages, avec une attention très forte des membres sur la qualité des projets⁴, tandis qu'en formation UTN, un clivage apparaît entre les associations de défense

tion, sous la dir. de H. RIHAL, Thèse de droit, Université d'Angers, 2009, p. 393.

1. D. n° 98-865, 23 sept. 1998, fixant les missions, la composition, le mode de désignation et les modalités de fonctionnement des commissions départementales des sites, perspectives et paysages et de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

2. Art. R. 341-17 et R. 341-18, C. envir.

3. Art. R. 341-22, C. envir.

4. Les personnalités qualifiées sont en général, des géographes, le directeur de conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, des paysagistes, des experts du patrimoine, des architectes. Voir par exemple, AP du préfet de Savoie du 23 décembre 2015 portant composition de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, AP n° 65-2019-01-11-005 du préfet des Hautes-Pyrénées du 11 janvier 2019 portant composition des formations de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ; AP du préfet du Cantal n° 2015-504 du 30 avril 2015 fixant la composition de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ; AP n° 38-2019-0206-003 du préfet de l'Isère du 6 février 2019 fixant la composition de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

de l'environnement d'un côté et les élus et les acteurs économiques de l'autre¹. Dans les Alpes en particulier, on observe, même après l'adoption de l'« acte II de la loi Montagne », une représentation très forte des stations de ski aux travers des élus, mais également des personnalités qualifiées : chambres de commerce et d'industrie, Domaines skiables de France², Syndicats des moniteurs de ski, Syndicats général des transports des remontées mécaniques et services des pistes des Alpes du Nord, Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA), Union des Métiers des Industries et de l'Hôtellerie (UMIH)³. La même remarque peut être faite dans le Jura⁴.

En Corse, la loi n° 91-428 du 14 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse a créé un conseil des sites de la Corse qui se substitue au collège régional du patrimoine et des sites, à la commission spécialisée des unités touristiques nouvelles et à la commission départementale des sites prévue pour le littoral⁵.

Sa composition, est fixée par décret après avis de l'Assemblée de Corse et des conseils des départements de Corse. Elle est comparable à celle des commissions départementales des sites puisqu'elle comprend, elle aussi, des représentants des services de l'État, des représentants élus (collectivité territoriale de Corse, conseils généraux, communes), des personnalités qualifiées en matière de protection des sites, d'urbanisme, d'architecture et d'environnement et des représentants d'associations concernées par « le développement, l'aménagement et la protection du massif⁶ ».

1. Ainsi en Isère depuis 2006, la quasi-totalité des compte-rendus de la CDNPS réunie en formation UTN, se concluent par une dizaine de voix pour le projet UTN présenté et 2 abstentions ou 2 voix contre (celles des associations de défense de l'environnement).

2. Parfois partie prenante au projet. Voir par exemple CR CDNPS de l'Isère en formation UTN, du 29 mars 2019. On notera par ailleurs que Domaine skiable de France (DSF) représente également la Fédération internationale des associations nationales d'exploitants de remontées mécaniques (FIANET) dans son rôle d'observateur au sein de la commission permanente de la convention alpine. La FIANET représente l'intérêt des associations nationales et des entrepreneurs des remontées mécaniques (les funiculaires, les téléphériques, les télécabines, les télésièges et les téléskis) et de domaines skiables au niveau européen selon son site internet, ou dit plus simplement, c'est le « lobby des remontées mécaniques ». M. PÉRISSE et J. CAPANNA, « Sur la mauvaise pente », *La Revue Dessinée*, 2019, 26, p. 209.

3. AP Savoie, 23 déc. 2015 portant composition de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ; AP Haute-Savoie n° PREF/DRCL/BAFU/2015-0005, 18 mai 2015 portant modification des membres de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ; AP Hautes-Alpes n° 05-2018-12-28-0005, 28 déc. 2018 portant modification de la composition nominative de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ; AP Isère, 29 jan. 2016, portant composition de la CDNPS de l'Isère, AP Isère, n° 38-2019-02-06-003, 6 fév. 2019 portant composition de la CDNPS de l'Isère. Pour la commission départementale de la nature, des paysages et des sites des Alpes de Haute-Provence en revanche, la présence des acteurs de stations de ski est beaucoup moins marquée : AP Alpes de Haute-Provence n° 2011-1010, 8 juin 2011 portant modification de la composition nominative de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

4. AP Jura n° DRLP-BRE-2016-12-19-001, 19 déc. 2016 portant modification de la composition nominative des membres de la départementale de la nature, des paysages et des sites.

5. Ancien art. L. 144-6, C. urb. et art. L. 4421-4, CGCT.

6. D. n° 93-556, 26 mars 1993, relatif à la composition du conseil des sites de la Corse.

La définition de la politique de la montagne ne relève pas des seules institutions publiques mises en place par la loi « Montagne » et ses modifications ultérieures. La faiblesse de ces institutions pendant près de vingt ans a notamment laissé toute la place à la mobilisation et aux réflexions sur le devenir de la montagne aux instances associatives et aux groupements d'élus de la montagne qui ont exercé une influence majeure dans ce domaine.

2. L'influence majeure des groupements d'élus de la montagne dans la définition des politiques de la montagne

92. Les élus de la montagne se regroupent en plusieurs associations (a.) et participent directement aux travaux parlementaires par l'intermédiaire de groupes de travaux dédiés à la montagne (b.).

a. Les associations d'élus de la montagne : « L'Union sacrée » des influenceurs de la Montagne

93. Les élus de la montagne se sont regroupés à différents niveaux : à l'échelle européenne avec l'Association européenne des élus de la montagne (AEM), à l'échelle nationale avec l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) et à l'échelle des stations de ski avec l'Association nationale des maires des stations de montagne (ANMSM). Ces deux dernières exercent une influence majeure sur la politique de la montagne française.

Ainsi l'ANMSM se félicite sur son site d'avoir obtenu :

- des mesures transitoires permettant aux communes en cours de classement en stations de tourisme de conserver les bénéfices de leur classement antérieur dans la loi de Finances pour 2018,
- la création d'une dérogation au transfert obligatoire de la compétence « promotion du tourisme », l'extension du champ du périmètre des servitudes estivales, et la simplification du régime des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs dans la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne,
- ou encore l'avancée d'une semaine des vacances scolaires pour favoriser les vacances à la neige ¹.

1. <https://www.anmsm.fr/nos-missions/representer> (visité le 7/06/2022). Voir également « Calendrier scolaire : le cadeau du gouvernement aux stations de ski », *L'Express*, 8 avr. 2015. En 2023 le calendrier scolaire a de nouveau été adapté pour les mondiaux de ski alpin de Courchevel-Méribel en 2023 : L. DAVIER, « Michel Vion : “Jean Castex a officialisé l'inversion du calendrier scolaire pour les vacances d'hiver en 2023” », *Ski Chrono*, 27 mai 2021, URL : <https://www.ledauphine.com/skichrono/2021/05/27/michel-vion-jean-castex-a-officialise-l-inversion-du-calendrier-scolaire-pour-les-vacances-d-hiver-en-2023-sport> (visité le 02/06/2023).

Quant à l'ANEM, elle indique sur son site que la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne est le « résultat d'un véritable travail de co-écriture entre les parlementaires de l'ANEM et les ministres du gouvernement ¹ ». Elle en délivre d'ailleurs une analyse « exhaustive » aux élus des collectivités de montagne avant même la publication de l'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme.

De fait, nombre d'amendements sont issus d'élus de l'ANEM², tout comme les rapports parlementaires sur la montagne³ faits aux noms des commissions des affaires économiques auxquels des groupes d'études parlementaires sur la montagne sont rattachés. Or, si l'ANEM parvient à transcender les clivages politiques, elle ne peut, même au travers de ces relais que sont les groupes d'études, représenter à elle seule l'ensemble des intérêts de la montagne.

b. Les groupes d'études parlementaires : le relais des intérêts particuliers locaux

94. Il existe au sein de chaque assemblée parlementaire un groupe d'études sur les questions de montagne. En principe, tous les parlementaires peuvent y participer « mais ce sont essentiellement ceux dont la circonscription est située en tout ou partie en montagne qui y participent quelle que soit leur appartenance politique » d'après l'Association nationale des élus de la montagne⁴.

Au Sénat, les groupes d'études parlementaires sont constitués en vertu de l'article XVII quater du règlement intérieur qui n'en précise pas les fonctions. Renseignements pris auprès de cette chambre⁵, le « groupe d'études du développement économique de la montagne » permet aux parlementaires « d'échanger entre eux sur des sujets d'intérêts communs notamment du point de vue territorial, et de procéder à des auditions » qui alimentent les travaux de sa commission de

1. <https://www.anem.fr/la-loi-montagne/> (visité le 7/06/2022).

2. Voir par exemple O. SULPICE, *Le contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme fabrique de la jurisprudence. Entre rationalités juridiques et intérêts politiques*, sous la dir. de J.-C. FROMENT, Thèse de droit, UGA, 2020, p. 239-241, qui montre l'influence des élus de l'ANEM dans l'érosion des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne ». Voir également P. BRETTEL, « La vision des élus sur l'apport de la loi Montagne », *JT* 2012, 140, p. 20.

3. Par exemple M.-N. BATTISTEL et J.-B. SEMPASTOUS, *Mise en application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport d'information 538, Assemblée nationale, 21 déc. 2017; A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016; L. ALTHAPÉ, *Modernisation du droit de l'urbanisme*, Rapport d'information 265, Sénat, 2000; M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, *Le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique*, rapport d'information 5127, Assemblée nationale, 24 fév. 2022; M.-N. BATTISTEL et al., *Évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection de la montagne*, Rapport d'information n° 2735, Assemblée nationale, 4 mars 2020, 116 p.

4. <https://montagne.anem.fr/les-instances-de-la-montagne/>, visité le 6/06/2022.

5. Mail du 7 mai 2021, réponse du 9 mai 2021. L'assemblée nationale n'y a pas répondu.

rattachement, dont les quatre grands champs de compétence sont l'aménagement du territoire, le développement durable, l'environnement, les transports et les infrastructures.

La présentation que donne la *Revue dessinée* sur les groupes d'études parlementaires de manière générale est pour sa part plus critique : elle souligne l'opacité de leur fonctionnement car leurs auditions ne sont pas publiques et leurs activités ne font pas l'objet de compte rendus systématiques, comme en atteste d'ailleurs l'absence d'accès à toute information sur les sites des assemblées parlementaires, et conclut que « ce sont autant de relais potentiel pour les lobbies ¹ ».

Le rattachement de la commission économique de chaque assemblée et l'intitulé même du groupe d'étude sénatorial montrent en tout cas que les réflexions sur la montagne qui alimentent les travaux parlementaires sont avant tout axés sur l'économie.

Outre la création d'institutions particulières, le droit à la différence en montagne s'est accompagné d'un droit adapté qui en est le reflet : peu développé au niveau national au-delà de la loi « Montagne », il peut faire l'objet d'applications au niveau des massifs.

§ 2. Une lente émergence du droit à la différence

95. Pour concrétiser le droit à la différence et le droit à la solidarité nationale, la loi « Montagne » a posé un principe d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires et des autres mesures de portée générale au niveau national comme à celui des régions et des massifs, lorsque les particularités de la montagne le justifient ² (A.). À cette dernière échelle en particulier, la loi « Montagne » avait prévu l'adoption de documents d'aménagement du territoire pour préciser les règles d'urbanisme en fonction des caractéristiques du patrimoine naturel et culturel des massifs. Ces documents sont restés lettre morte (B.).

A. Les éléments du droit à la différence : expérimentation et adaptation

96. Les deux outils d'expression de spécificités des territoires de montagne sont le droit d'« expérimentation » ³ et celui « d'adaptation » des dispositions réglementaires, le premier pouvant constituer un préalable au second.

1. A. GORIUS et V. SOREL, « Lobbies : entre deux portes », *La Revue Dessinée*, 2020, 27, p. 143.

2. L. n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée, art. 1^{er}.

3. La loi « Montagne » parle « d'innovation » mais il est plus courant de parler d'« expérimentation », terme qui sera d'ailleurs retenu par la L. n° 2016-1888, 28 déc. 2016, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « acte II de la loi “Montagne” ».

Force est toutefois de constater que le droit « d'expérimentation » a été peu stimulé (1.) tandis que celui « d'adaptation » est resté platonique (2.).

1. Un droit à l'expérimentation peu stimulé

97. L'expérimentation permet, selon le Conseil d'État, de recourir à une « méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique¹ ». L'expérimentation en matière de politiques publiques a donc un champ d'application très large mais nous ne nous intéresserons ici qu'aux seules actions conduites dans le cadre des lois ou règlements.

L'expérimentation est née des sciences empiriques et s'est développée en droit français à partir des années soixante² et malgré des réticences, le Conseil d'État ne s'y est pas opposé³. Il n'est donc pas surprenant que la loi « Montagne », qui cherche à prendre en compte les particularités d'un territoire, prévoit la possibilité d'expérimenter, qu'elle appelle « innovation⁴ ». Celle-ci vise principalement les montages économiques et sociaux originaux ou des aménagements atypiques, qui peuvent notamment bénéficier du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (art. 80) mais elle offre également la possibilité d'aller « au-delà du droit réglementaire⁵ ».

La loi « Montagne » elle-même et la définition de l'échelon « massif » sont nées de l'expérimentation du Fonds de rénovation rural en 1968 (voir *supra* n° 87, p. 140). La situation géographique particulière de la montagne a par ailleurs donné lieu à quelques innovations que le rapport de Louis Besson ne manque pas de rappeler. Ainsi, le remembrement-aménagement a été expérimenté en l'absence de toute base légale à Ceillac avant de se voir conférer un cadre législatif par la loi du 4 juillet 1980⁶. On mentionnera également l'expérimentation décidée par le conseil des ministres du 29 août 1979 pour prêter le concours de l'État à certaines communes désireuses de s'engager dans des formes originales de développement. Six sites avaient été retenus : Haute-Ubaye (Haute-Provence), Eau d'Olle (Isère), Vallée d'Aspe (Pyrénées atlantiques), Le Collet d'Alleverd (Isère), Naves (Savoie) et Sainte-Foy-Tarentaise (Savoie) pour mettre en

1. CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Conseil d'Etat, 10 oct. 2019, p. 13.

2. *Ibid.*, p. 9.

3. CE, 24 juin 1993, n° 353605, *TGV Nord*, avis, 22, p. 245 ; CE, 18 déc. 2002, n° 234950, *Conseil national des professions de l'automobile et al.*

4. L. n° 85-30, 9 janvier 1985, art. 1^{er}.

5. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 17.

6. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 154.

œuvre des variantes ou alternatives au modèle de développement touristique existant. Dans le même esprit, le Comité interministériel à l'aménagement du territoire avait retenu en 1983 les candidatures de quatre régions pour expérimenter les contrats de « stations-vallées ». Ces contrats concernaient le massif des Bauges (Savoie), la vallée de la Vallouise (Hautes-Alpes), le Capcir (Pyrénées Orientales) et le pays de Luchon (Haute-Garonne). Ils étaient conclus entre l'État, les régions, les départements et les communes concernées pour mener à bien des actions permettant d'assurer une meilleure diffusion des retombées du tourisme entre une station de ski et les communautés avoisinantes d'une même vallée¹. Bien que le succès de ces expérimentations ait été « modeste » en raison de l'insuffisance de la réflexion intercommunale², il permettra de justifier le principe selon lequel le développement touristique doit prendre en compte les communautés d'intérêts des collectivités territoriales concernées qui sera inscrit dans la loi « Montagne ».

Mais passées ces tentatives qui s'inscrivaient dans le contexte de l'émergence d'une politique montagnarde, le droit « d'innovation » instauré par la loi n'a pas été clairement mis en œuvre faute de définition d'un cadre procédural précis dans la loi « Montagne », et ce malgré quelques propositions³.

Pour autant, l'expérimentation en montagne n'est pas totalement restée lettre morte puisque les expérimentations récentes, à défaut de s'appliquer aux territoires de montagne, ont inclus dans leur champ d'application, des régions de montagne. C'est ainsi qu'après l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les Installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement (dite « autorisation loi sur l'eau »), son décret d'application⁴ désigne les régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon pour mener l'expérimentation. De même, suite à l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014, relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) la région Franche-Comté a été choisie⁵ et l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet, sera mise en œuvre dans les régions Aquitaine,

1. DATAR, *La montagne, une loi une politique*, brochure, Paris : supplément au BTI n° 389, non daté, p. 60. Voir également PREMIER MINISTRE, *Une politique pour la montagne*, Paris : SID, 1980, p. 16.

2. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 248.

3. Voir par exemple J.-P. AMOUDRY et J. BLANC, *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985*, Paris : Sénat, 2002, p. 279, à propos des UTN ou des PPM.

4. D. n° 2014-751, 1^{er} juill. 2014, d'application de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014.

5. D. n° 2014-450, 2 mai 2014, relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Franche-Comté et Rhône-Alpes¹. On mentionnera enfin, le décret du 29 décembre 2017² qui a organisé une expérimentation territoriale dans certaines régions et départements, prévue pour une durée de deux ans et qui accorde aux préfets la faculté de déroger par arrêté à certaines dispositions réglementaires pour un motif d'intérêt général. Des préfets de montagne ont été choisis : préfet de région Bourgogne-Franche-Comté, préfets des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Creuse. L'expérimentation de deux ans, dont la légalité a été validée par le Conseil d'État³, permet au préfet de déroger à des normes arrêtées par l'administration d'État dans le domaine de l'aménagement du territoire notamment.

Le choix géographique de ces expérimentations aurait pu permettre de détecter des adaptations nécessaires pour les territoires de montagne. Tel n'a cependant pas été le cas, soit parce qu'aucune adaptation n'était nécessaire, soit parce que la différenciation montagnarde n'était pas recherchée initialement.

Néanmoins, l'inscription de « l'innovation » dans la loi « Montagne » a ouvert la voie à l'inscription de l'expérimentation comme moyen d'adaptation du droit dans la Constitution française par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. La Constitution permet désormais deux types d'expérimentations :

- l'article 37-1 de portée générale s'appuie sur la jurisprudence antérieure⁴ pour autoriser l'adoption de dispositions à caractère expérimental dans la loi ou les règlements pour un objet et une durée limités,
- l'article 72 permet aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, lorsque la loi ou le règlement l'a prévu, et si les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ne sont pas en cause⁵,

Dans ces deux cas, une dérogation au principe d'égalité et aux autres principes de valeur constitutionnel est donc possible si elle est justifiée par un objectif d'intérêt général et strictement encadrée.

Dès lors, on peut se demander si la réaffirmation du droit à l'expérimentation par la loi n° 2016-

1. D. n° 2014-358, 20 mars 2014, relatif à l'expérimentation d'un certificat de projet.

2. D. n° 2017-1845, 29 déc. 2017, relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.

3. CE, 17 juin 2019, n° 421871, *Association Les Amis de la Terre*, JCP A 2019, act. 420, obs. C. FRIEDRICH.

4. Cons. const., 28 juill. 1993, n° 93-322 DC, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, RJC, RFDC 1993, obs. PHILIP ; LPA 1994, note VERPEAUX ; Rev. adm. 1993, p. 443, note ETIEN.

5. Cette dérogation au bénéfice des collectivités territoriales était auparavant censurée par le Conseil Constitutionnel. Cons. const., 17 jan. 2002, n° 2001-454 DC, *Loi relative à la Corse*.

1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, constitue la réaffirmation du droit à la différence de territoires dans le cadre constitutionnel ou s'il s'agit d'un droit à l'expérimentation *ad hoc*¹. Il semble toutefois, d'après les débats parlementaires sur la loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, que le droit à l'expérimentation en montagne s'inscrive dans le cadre constitutionnel². Cette loi vise en effet à répondre à la quasi-absence des expérimentations menées à l'initiative des collectivités territoriales en vertu de l'article 72 de la Constitution³ et qui n'est donc pas propre aux territoires de montagne. Elle en simplifie la procédure⁴ jugée trop lourde⁵ et élargit l'issue binaire (généralisation ou abandon) des expérimentations mises en œuvre en offrant la possibilité d'une part de maintenir des mesures expérimentales dans tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation ou étendues à d'autres, et d'autre part de modifier les mesures à l'issue de l'expérimentation.

Au terme de l'expérimentation, le législateur ou le gouvernement évalue la pertinence de la règle dérogatoire et peut décider de la renouveler, d'y mettre fin ou de la généraliser en adaptant le droit. Cette situation est cependant restée théorique.

2. Un droit d'adaptation platonique⁶

98. La loi « Montagne » prévoit une adaptation des dispositions de portée générale et des politiques publiques aux spécificités de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif (art. 8).

Elle généralise en fait la possibilité d'un droit spécial pour la montagne qui existe depuis les années 1960 avec l'adoption de mesures de discrimination positive pour prendre en compte le handicap de la montagne en agriculture. En 1977, la directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, prévoyait également des mesures de différenciation en matière d'urbanisme. Mais l'idée d'un recours systématique à « l'adaptation » juridique est apparu surtout avec

1. P. JUAN, « 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, p. 176.

2. CR intégral séance du mardi 3 nov. 2020, *JO Sénat*, p. 8190 et s.

3. CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, *op. cit.*, p. 30 et s.

4. LO n° 2021-467, 19 avr. 2021, relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

5. CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Conseil d'Etat, 10 oct. 2019, p. 9.

6. Titre emprunté à F. BALAGUER, *MONTAGNE - Politique de la montagne*, in *JCL Rural*, Fasc. 1, 1^{er} août 2017, § 49.

la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole dont l'article 2 V disposait, avant même l'alternance politique de 1981, que les orientations de la politique agricole nécessitent « une politique de la montagne et des zones défavorisées ou en difficulté en vue d'y maintenir ou d'y développer une agriculture viable et de leur permettre de participer ainsi pleinement à l'effort demandé à l'agriculture. En tant que de besoin, les dispositions législatives ou réglementaires seront adaptées aux situations particulières de ces régions ». On retrouve cette idée d'adaptation en matière environnementale avec la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement dont l'article 1^{er} prévoyait que les seuils et critères des opérations susceptibles d'affecter l'environnement et d'être soumises à enquête publique pouvaient « être modulés pour tenir compte de la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire », rédaction que l'on va d'ailleurs retrouver dans la loi « Montagne » à propos des prescriptions particulières de massif. Enfin, la loi « Montagne » elle-même est une loi d'adaptation à la spécificité de ce territoire.

Pour autant, le terme « adapter » est difficile à cerner. Le dictionnaire Larousse le définit comme l'action « d'appliquer, d'ajuster une chose à une autre ¹ ». Dans une échelle allant des assouplissements à la dérogation, l'adaptation se situerait donc plutôt du côté des assouplissements même si le législateur se sent parfois obligé de préciser qu'une adaptation est « mineure ² », c'est-à-dire que l'écart entre le projet et la règle doit être limité. C'est ce qui ressort des jurisprudences portant sur « l'adaptation » des constructions existantes, qui figure parmi les exceptions à l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante en montagne (art. L. 122-5 C. urb.) et parmi les exceptions à l'obligation de construire dans les parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme ou une carte communale (art. L. 111-4 C. urb.)³.

Le terme n'en reste pas moins ambigu et source de confusion, lorsqu'il s'agit de délimiter la marge de différenciation des massifs pour lesquels les outils dédiés sont les prescriptions particulières de massif et les directives territoriales d'aménagement (voir *infra* B.). C'est ce que montre le rapport intitulé « L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé » en 2002, après avoir expliqué que les directives territoriales d'aménagement et les prescriptions particulières de massif « ne permettent pas d'adapter les règles fixées au niveau législatif mais ne font que les expliciter ⁴ », rappelant ainsi la

1. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/adapter/1004>, visité le 10/06/2022.

2. Art. L. 152-3, R. 424-3 et R. 424-5, C. urb.

3. Voir par exemple les commentaires de ces articles dans le M. MEHL-SCHOUDER et al., *Code de l'urbanisme*, 32^{ème} édition, Dalloz, 2023.

4. J.-P. AMOUDRY et J. BLANC, *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier*

position du Conseil constitutionnel¹, il indique ensuite que les prescriptions particulières de massif « donnent une lecture adaptée à la réalité des massifs ». Ce rapport relève ensuite les contradictions même de la loi en la matière qui « tout en permettant aux prescriptions particulières de massif d'adapter les règles, n'en offre pas la possibilité en fixant des normes chiffrées [par exemple la protection des rives des lacs sur une bande de 300 mètres] plutôt que des fourchettes² ». Ce dernier argument reste toutefois limité car la loi « Montagne » ne manque pas de termes flous susceptibles de faire l'objet de précisions en fonction des réalités locales, et qui ont fait l'objet d'une abondante jurisprudence (voir *infra* § 2.).

Au niveau national le curseur de l'adaptation peut aller jusqu'à la dérogation, car le législateur peut déroger au principe d'égalité pour des raisons d'intérêt général, dès lors que la différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit³. L'adaptation peut également être réglementaire et d'initiative locale. Mais force est de constater que cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre par manque de volonté politique et par absence de définition des modalités réglementaires de l'adaptation normative. La rapport de 2016 sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne indique en effet que « ne sont définis ni les critères permettant d'invoquer la possibilité de moduler l'application d'une norme, ni les domaines d'adaptation, ni les territoires infra massifs bénéficiaires de cette adaptation, ni la procédure de consultation des projets d'adaptation avant leur approbation formelle par la voie réglementaire⁴ ». Pour tenter d'y remédier le décret n° 2017-755 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges, prévoit donc que les comités de massifs participent à l'adaptation des dispositions de portée générale, des politiques publiques et des mesures prises pour leur application aux spécificités de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif, en proposant des adaptations au Conseil

1985, Paris : Sénat, 2002, p. 275.

1. Cons. const., 26 jan. 1995, n° 94-358 DC, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *RFDC* 1995, p. 389, note MÉLIN-SOUCRAMANIEN, TRÉMEAU et PINI; *RFDC* 1995, p. 787, note TRÉMEAU; *LPA* 20 oct. 1995, p. 8, chron. MATHIEU et VERPEAUX; *RFDA* 1995, p. 876, note ROUSSEAU; *D* 1997, p. 119, obs. TRÉMEAU; *D*. 1997, p. 125, obs. OLIVA; *D*. 1997, p. 124, note PINI; *D*. 1997, p. 139, obs. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, faisant suite à la demande de députés de prévoir des « adaptations mineures » des dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme dans les directives territoriales d'aménagement (DTA).

2. J.-P. AMOUDRY et J. BLANC, *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985*, Paris : Sénat, 2002, p. 280.

3. Cons. const., 9 avr. 1996, n° 96-375 DC, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, *RJC*, *AJDA* 1996, p. 369, note SCHRAMECK; *LPA* 4 sept. 1996, p. 9, note MATHIEU; *RD pub.* 1996, p. 1147, obs. PRÉTOT; *RFDC* 1996, p. 598, note GAIA.

4. A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016, p. 76.

national de la montagne, qui peut lui-même saisir le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en vertu des articles L. 1212-2, R. 1213-29 et suivants du code général des collectivités territoriales. Le CNEN peut également être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Après avoir examiné les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et évalué leur mise en œuvre et leur impact technique et financier, il peut proposer, des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur.

Reste que les principaux documents d'adaptation réglementaire, avec les ambiguïtés que nous avons vues, auraient dû être les prescriptions particulières de massif puis les directives territoriales d'aménagement, qui n'ont pas fait l'objet d'un engouement du gouvernement ou des élus locaux, limitant ainsi l'expression des différences montagnardes.

B. *Les documents d'expression des différences*

99. La loi « Montagne » avait initialement prévu que des Prescriptions particulières de massif (PPM) soient adoptées pour préciser les dispositions de la loi « Montagne » et les adapter aux particularités de chaque massif (1.). En leur absence, le législateur a eu recours au droit commun avec peu de succès pour faire porter les objectifs des PPM par les Directives territoriales d'aménagement (DTA) (2.).

1. Les prescriptions particulières de massif ou le syndrome de Pénélope¹

100. Prévues à l'ancien article L. 145-7 du code de l'urbanisme, les prescriptions particulières pouvaient :

« 1° Adapter en fonction de la sensibilité des milieux concernés les seuils et critères des études d'impact spécifiques aux zones de montagne fixés en application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ainsi que les seuils et critères d'enquête publique spécifiques aux zones de montagne fixés en application de l'article premier de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ;

2° Désigner les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, notamment les gorges, grottes, glaciers, lacs, tour-

1. Expression utilisée à propos de l'article L. 111-1-1, C. urb par D. LARRALDE, « Mort et survie des lois d'aménagement et d'urbanisme : la loi SRU ne remet pas en cause la hiérarchie des normes », *Constr.-Urb.* mars 2001, p. 6.

bières, marais, lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade et du canoë-kayak, cours d'eau de première catégorie au sens du 10° de l'article 437 du code rural et leurs abords, et définir les modalités de leur préservation ;

3° Préciser en fonction des particularités de chaque massif les conditions d'application du paragraphe III de l'article L. 145-3 du présent code ».

Ces prescriptions constituaient le complément indispensable des lois d'aménagements et d'urbanisme¹ d'après les lois de décentralisation² et s'apparentaient à des lois-cadres pour laisser un large pouvoir d'appréciation au gouvernement dans la détermination des modalités d'application. Force est de constater qu'en l'absence de précisions réglementaires par le biais des prescriptions particulières de massif (PPM), les notions d'urbanisation en continuité et de hameau nouveau intégré à l'environnement étaient difficilement applicables et le juge a dû pallier la carence de l'État dans ce domaine³ et préciser que la loi « Montagne » suffisait à fixer les prescriptions prévues à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme⁴.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a substitué les directives territoriales d'aménagement aux prescriptions particulières de massif avant que la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ne les réintroduise tout en les rendant facultatives⁵. Faisant suite à l'adoption d'un amendement prenant en compte les remarques du Conseil national de la montagne relatives à la « nécessité de préciser les conditions d'application de la loi pour tenir compte de la diversité des situations des massifs⁶ », cette même loi a ajouté la possibilité pour les PPM de préciser les modalités d'application de l'article L. 145-3 I, portant sur le principe de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, que la loi « DTR »⁷ a ensuite élargi à l'ensemble des paragraphes de l'ancien article L. 145-3 portant sur la préservation des espaces et milieux caractéristiques du

1. La catégorie des lois d'aménagement et d'urbanisme a été abrogée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, art. 202, mais les règles contenues dans ces différentes lois demeurent.

2. Art. L. 111-1-1, C. urb issu de la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, art. 36 : « En complément des règles générales instituées en application de l'article L. 111-1, des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire sont fixées en application de lois d'aménagement et d'urbanisme ».

3. Car « l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable, les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y feraient obstacle » CE, 28 juill. 2000, n° 204024, *FNE, BJD* 2000, 5, p. 306, note LAQUIÈZE, concl. LAMY ; *LPA* 17 nov. 2000, 230, p. 14.

4. CE, 6 avr. 1992, n° 104-454 et 113-210, *Association des amis de St Palais-sur-Mer*, *AJDA* 20 nov. 1992, p. 761, note JACQUOT, décision rendue à propos de l'autre loi d'aménagement et d'urbanisme qu'est la loi « Littoral », et donc applicable à la loi « Montagne ».

5. L. n° 2000-1208, « SRU » précitée, art. 17.

6. *JOAN débats*, 2^{ème}, séance 14 mars 2000 p. 1905.

7. L. n° 2005-157, 23 février 2005, « DTR » précitée.

patrimoine naturel et culturel montagnard et les principes du développement touristique.

Finalement, aucune PPM n'a été adoptée¹. Les directives territoriales d'aménagement (DTA), qui devaient un temps les remplacer, n'ont guère eu plus de succès.

2. Les directives territoriales d'aménagement : des documents restés marginaux

101. Les directives territoriales d'aménagement (DTA) font suite aux directives nationales d'aménagement et avaient pour vocation de remplacer les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, parfois peu cohérents lorsqu'il existait plusieurs schémas au sein d'une même agglomération. On leur reprochait d'être trop anciens et trop précis, ce qui réduisait *de facto* les pouvoirs des collectivités territoriales en matière d'aménagement territorial depuis la décentralisation². Les DTA ont donc été définies comme des documents de planification stratégique de l'État, applicables sur des territoires comportant des enjeux particulièrement importants, en vue d'encadrer les documents de planification urbaine des collectivités territoriales, dans un simple rapport de compatibilité. Elles s'inspirent d'une « expérimentation » : l'élaboration du schéma d'aménagement régional de la Réunion. L'État fixait dans les DTA les orientations fondamentales en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Il déterminait ses principaux objectifs en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Il pouvait enfin prévoir des adaptations à des particularités géographiques locales, dès lors qu'elles ne méconnaissaient pas les dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme³.

Les directives territoriales d'aménagement pouvaient également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral, comme les prescriptions particulières de massif.

En Corse, le document qui a remplacé la DTA⁴ est le schéma d'aménagement de la Corse

1. Une seule étude préalable à une prescription particulière de massif aura été effectuée. Elle concernait la Montagne Bourbonnaise dans le Massif Central : J.-F. JOYE, « Encadrer localement l'urbanisme en zone de montagne : recours au droit adapté aux massifs ou crédibilité du droit commun ? », *Constr.-Urb.* nov. 2012, étude 11. Le Comité de massif des Alpes s'était pourtant engagé à proposer de définir des PPM, « levier du développement durable », en cohérence avec la DTA des Alpes Maritimes et le projet de DTA des Alpes du Nord. COMITÉ DE MASSIF DES ALPES, *Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes*, 16 juin 2006, document annexe, p. 27.

2. CONSEIL D'ÉTAT, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris : Conseil d'Etat, 1992, 203 p., p.69.

3. Cons. const., 26 jan. 1995, n° 94-358 DC, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *RFDC* 1995, p. 389, note MÉLIN-SOUCRAMANIEN, TRÉMEAU et PINI ; *RFDC* 1995, p. 787, note TRÉMEAU ; *LPA* 20 oct. 1995, p. 8, chron. MATHIEU et VERPEAUX ; *RFDA* 1995, p. 876, note ROUSSEAU ; *D* 1997, p. 119, obs. TRÉMEAU ; *D*. 1997, p. 125, obs. OLIVA ; *D*. 1997, p. 124, note PINI ; *D*. 1997, p. 139, obs. MÉLIN-SOUCRAMANIEN.

4. C. urb., ancien art. L. 144-5.

instituée par la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse. Ce document devait en effet respecter les prescriptions prévues à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme et donc les lois d'aménagement et d'urbanisme¹ et pouvait être amené à préciser leurs modalités d'application sans y déroger². Il devait initialement être établi par la collectivité territoriale de Corse, mais faute d'initiative, il a finalement été élaboré par les services de l'État et approuvé par décret en Conseil d'État n° 92-129 du 7 février 1992³. Le statut de cette île a cependant évolué avec la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui a créé le plan d'aménagement et de développement durable (art. L. 4424-11 CGCT) document ayant les mêmes effets que ceux des directives territoriales d'aménagement et lui a donné pour fonction de préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des dispositions particulières du code de l'urbanisme relatives aux zones de montagne et au littoral.

En pratique, on constate que le dispositif des DTA a eu peu de succès dans les zones de montagne. Outre le schéma d'aménagement de la Corse, seuls deux documents ont apportés des précisions aux modalités d'application de la loi « Montagne » : la DTA des Alpes-Maritimes, première DTA approuvée, et la DTA des Alpes du Nord qui n'a pas aboutie.

La première est née suite à l'annulation par le tribunal administratif du plan d'occupation des sols de la commune de Peille qui créait une zone industrielle en discontinuité de l'urbanisation existante. Le maire s'était insurgé, dénonçant l'inadaptation d'une loi conçue pour les territoires enneigés à sa commune, située en frange de massif et en périphérie d'agglomération⁴. Le 29 juin 1995, les conseillers généraux des Alpes-Maritimes avaient voté une motion demandant à l'État « que soient mises en place des mesures transitoires de nature à suspendre les effets négatifs de la loi "Montagne" » et avaient invité les administrations à « apprécier les spécificités géo-économiques du département en vue de définir les types de développement qui peuvent raisonnablement être envisagés » ; ils proposèrent l'élaboration d'une DTA, la création d'unité d'aménagement nouvelle – procédure similaire à la procédure d'UTN mais permettant un développement autre que touristique – et le réajustement du périmètre délimitant la zone de montagne⁵.

1. C. urb., ancien art. L. 144-2.

2. CE, 29 juin 2001, n° 208015 et 208038, *SCI Vetricella*, *Environnement* 2002, comm.7, note L. BENOIT ; *BJDU* 2001, 5, p. 317, concl. AUSTRY et CE, 25 juill. 2008, n° 315862 et 315863, *Association bonifacienne comprendre et défendre l'environnement*.

3. J. MARTIN, *DTA, DTADD, schémas et plans régionaux*, in *JCL collectivités territoriales*, Fasc. 1121, 21 fév. 2017.

4. Le Conseil d'État lui-même, dans son rapport de 1992 « l'urbanisme pour un droit plus efficace », avait reconnu l'inadaptation des principes des articles L. 145-1 et s. à certains territoires : CONSEIL D'ÉTAT, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris : Conseil d'Etat, 1992, p. 62.

5. K. PASZKIER, *Loi « Montagne » et loi « Littoral » : des « lois d'aménagement et d'urbanisme » aux dispositions particulières, illustrations du phénomène de territorialisation du droit*, sous la dir. de R. CRISTINI, Thèse de droit, Nice, 2001, p. 132.

La DTA des Alpes-Maritime a finalement été approuvée par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003. L'enjeu principal qui en ressort concerne avant tout l'urbanisation du littoral. Unique DTA couvrant un territoire de montagne (sans pour autant que son périmètre corresponde à celui d'un massif), on peut la voir comme une « expérimentation » positive, car elle a engagé ce territoire dans une démarche volontariste d'aménagement en vue d'un développement mieux maîtrisé de l'urbanisation. Elle n'a cependant pas ouvert la voie à d'autres DTA opposables.

Le projet de DTA des Alpes du Nord, n'a en effet pas abouti en raison de la crispation des stations de ski sur l'encadrement de leur développement¹ et a sans doute motivé les élus à supprimer la force contraignante des DTA en les transformant en DTADD (directives territoriales d'aménagement et de développement durable) avec la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement². Toutefois les DTA approuvées avant cette loi et le schéma d'aménagement de la Corse ont conservé les effets suivants :

- les SCOT doivent être compatibles avec les DTA, ou en leur absence, avec les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne,
- elles s'appliquent aux autorisations d'occupation des sols, sous réserve que les modalités d'application des lois montagne et littoral y soient d'une part suffisamment précises et d'autre part compatibles avec ces lois³.

Les premières jurisprudences faisant référence aux modalités d'application de loi « Montagne » sont cependant très récentes⁴ alors que les DTA sont vouées à disparaître (voir *infra* n° 338, p. 467).

102. Conclusion. En l'absence de prescriptions particulières de massif et avec une quasi-absence de directives territoriales d'aménagement en montagne, la loi « Montagne » constitue un dispositif incomplet de territorialisation du droit en particulier dans le domaine de l'aménagement touristique.

1. Voir notamment J.-F. JOYE, « La saga de la DTA des Alpes du Nord : retour sur un échec de la planification française d'urbanisme et d'aménagement » in *Identité, qualité et compétitivité territoriale*, Aosta, Italy : Association de Science Régionale de Langue Française (ASDRLF), Association Italienne de Science Régionale (AISRe), sept. 2010.

2. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 13, a transformé les DTA en directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD), simple document d'information sans force contraignante, alors que les DTA s'imposaient aux schémas de cohérence territoriale et en leur absence aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales dans un rapport de compatibilité.

3. CE, 16 juill. 2010, n° 313768, *Ministre de l'écologie c. sté les Casuccie*.

4. CE, 2 oct. 2019, n° 418666, *Cne de Broc*, *BJDU* 2020, 1, p. 8, concl. R. DECOUT-PAOLINI ; *JCP A* 2019, act. 633 ; *RDI* 2019, p. 640, obs. R. DECOUT-PAOLINI à propos de la DTA des Alpes Maritimes précisant les modalités d'application des dispositions de l'article L. 145-3 III du code de l'urbanisme.

D'autres lacunes, comme la délimitation des communes en zones de montagne ou des communes situées partiellement en zone de montagne, n'ont pas nuit à son application mais les dysfonctionnements et les déséquilibres institutionnels ont d'emblée limité les réflexions de fond sur les enjeux des territoires de montagne au profit d'intérêts locaux.

Trois ans après la décentralisation, la loi « Montagne » avait néanmoins permis de confier l'aménagement touristique aux collectivités territoriales, répondant ainsi aux exigences sociales et économiques du développement durable. Dans le domaine de l'environnement, elle avait fixé un cadre juridique original pour concilier la mise en valeur économique des ressources naturelles (espace, paysages et biodiversité en particulier) avec leur préservation, renforcée par une limitation de la constructibilité des espaces.

Chapitre 2

Une protection des espaces montagnards renforcée par une limitation de leur constructibilité

103. La « protection » qui figure dans le titre de la loi « Montagne » concerne deux ressources essentielles : les espaces agricoles et le patrimoine naturel montagnard, la première, car elle est menacée par l'abandon de terres autrefois exploitées, la seconde, car sa mise en valeur participe au développement touristique. Ces espaces bénéficient d'une politique sectorielle mais entrent dans le champ de la politique globale de la montagne du fait de leurs interactions avec la politique d'aménagement du territoire.

La loi « Montagne » fixe donc des principes généraux au code de l'urbanisme pour protéger ces espaces de deux manières :

- en positif, il édicte des règles de protection des espaces en jeu (Section I),
- en négatif, il limite leur urbanisation (Section II) car comme l'indique déjà le préambule de la directive sur la protection et l'aménagement de la montagne ¹, « plus encore qu'en plaine, la trop forte dispersion des habitats nouveaux, généralement destinés aux loisirs ou au tourisme présente des inconvénients. Elle entraîne des difficultés pour l'agriculture. [...] elle risque de dégrader la qualité des paysages particulièrement dans les vallées ou sur leurs versants ».

Ces dispositions sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers ², pour

1. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, précitée, préambule.

2. Dont les travaux de réalisation d'une ligne électrique aérienne : CE, 9 juin 2004, n° 254691, *Cne de*

l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'établissement de clôtures et les installations classées pour la protection de l'environnement¹, qu'ils nécessitent ou non une autorisation d'urbanisme.

Elles s'imposent également aux prescriptions particulières de massifs, aux schémas de cohérence territoriale, aux documents d'urbanisme, aux cartes communales, aux autorisations d'unités touristiques nouvelles, aux déclarations d'utilité publique², aux déclarations de projet et aux autorisations d'urbanisme³.

Certaines opérations sont toutefois exclues de l'application des dispositions de la loi « Montagne ». Il s'agissait en 1985 des 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 et aux services publics autres que les remontées mécaniques, si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative⁴.

Cela ne veut pas dire pour autant que les autres opérations sont interdites dans les espaces naturels et agricoles. Car la mention du développement comme premier objectif de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 avant la protection (ce qui constitue une inversion par rapport à la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977) n'est pas que symbolique. La loi « Montagne » porte en elle un déséquilibre entre la préservation des terres et l'urbanisation, accentué par une vision essentiellement communale du développement touristique et aggravé par des réformes successives (voir *infra* n° 247, p. 355 et s.).

Peille, Environnement et dev. durable 2004, comm. 113; ou un parking d'une certaine ampleur qui constitue une urbanisation au sens de la loi « Littoral », solution qui peut être transposée à la notion d'urbanisation en montagne : CAA Nantes, 26 sept. 2006, n° 05NT01025, *Association amis du pays entre Mèze et Vilaine*.

1. Ancien article L. 145-2, C. urb.

2. CE, 21 mars 2001, n° 209459, *Euroraft*, *RDI* 2001, p. 355, note DONNAT; *Administrer* juill. 2003, p. 47, obs. LAY; *JCP N* 2003, p. 1539, obs. BERNARD.

3. Permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable : CE, 9 juill. 1997, n° 123341, *Morand*; CE, 22 sept. 1997, n° 137416, *Cne d'Eygliers*, *BJDU* 1997, 6, p. 397, concl. R. ABRAHAM; *RDI* 1998, p. 83; *RDI* 1997, p. 580; CAA Lyon, 23 mars 2004, n° 00LY00071, *M. et Mme Constant-Marmillon c. Cne d'Huez*, *DAUH* 2005, p. 416.

4. Ancien art. L. 145-8, C.urb.

Section I Les espaces protégés comme éléments du patrimoine naturel et culturel montagnard

104. L'agriculture en montagne se caractérise par une faible part des surfaces agricoles utilisées, une mécanisation rendue difficile du fait des pentes, une prédominance de l'élevage et une agriculture extensive avec des pratiques ancestrales comme le pastoralisme.

C'est pourquoi, suite à la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole qui prévoyait des adaptations législatives ou réglementaires aux situations particulières des régions de montagne, la loi « Montagne » comporte un certain nombre de dispositions relatives à l'agriculture. Elles portent sur l'aménagement foncier (art. 19), l'amélioration de la procédure de remembrement-aménagement (art. 22), la récupération des terres incultes ou manifestement sous-exploitées (art. 23 et s.), le régime des associations foncières pastorales (art. 29), le pâturage (art. 36) et la valorisation des produits de montagne (art. 32). Elle affirme également l'engagement du gouvernement à prendre en compte les handicaps naturels de l'agriculture de montagne et à promouvoir la différenciation dans la politique agricole commune (art. 18).

Ces mesures restent cependant limitées, car la loi définit surtout des objectifs globaux dont beaucoup ne sont pas spécifiques à la montagne (remembrement-aménagement, mise en valeur des terres incultes, gestion des sections de commune (art. 65 et 66)¹).

Pour autant, au delà de la politique sectorielle, l'agriculture est au cœur de la politique globale d'aménagement des territoires de montagne. Car si l'agriculture y est d'utilité publique par sa contribution à la production et à l'emploi, elle l'est aussi pour son rôle dans l'entretien des sols et la protection des paysages (art. 18) (§ 1.). La loi renforce donc la préservation des espaces agricoles en montagne. Toutefois, malgré la pluralité affirmée des fonctions de cette agriculture, la loi tend à en privilégier le volet économique avec pour conséquence de permettre la réalisation d'équipements touristiques plus rentables sur les espaces agricoles.

La préservation des espaces naturels est également au cœur de la politique de la montagne qui comporte la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel (art. 1^{er}).

Pour autant, comme pour l'agriculture, la loi en reste à des principes généraux accompagnés de quelques mesures dispersées. C'est donc surtout dans le code de l'urbanisme que l'on trouve les mesures de protection des espaces (§ 2.).

1. P. OURLIAC, « L'agriculture en zone de montagne », *RFDA* août 1985, p. 472-483, p. 473.

§ 1. Des terres agricoles préservées de manière secondaire malgré la reconnaissance d'utilité publique de l'agriculture de montagne

105. L'article 72 de la loi « Montagne » affirme que « les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières 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 ». Codifié à l'ancien article L. 145-3 I du code de l'urbanisme, ce principe reprend l'objectif de la directive sur la protection et l'aménagement de la montagne¹ qui visait déjà à protéger les parcelles agricoles de faible déclivité situées en dehors des zones déjà bâties, en les inscrivant dans des secteurs de protection dans lesquels les constructions étaient interdites.

Le juge avait été amené à préciser cette disposition à plusieurs reprises. Ainsi, par exemple une déclivité supérieure à 20 % n'était pas suffisamment faible pour protéger des terrains agricoles et y interdire la construction d'une maison². Il prenait également en compte la taille des projets jugeant par exemple que la réalisation de sanitaires pour un camping sur des parcelles agricoles n'était pas interdite, compte tenu de ses dimensions modestes³. La décision du Conseil d'État du 19 avril 1985 qui autorise la construction d'un ensemble touristique de 52 logements dans une commune à vocation d'accueil touristique sur des terres agricoles non bâties de faible déclivité⁴ est plus critiquable, et annonce la vision économique de la loi « Montagne » qui protège l'activité agricole uniquement si elle ne gêne pas les activités touristiques.

Nous verrons en effet que la loi « Montagne » protège avant tout l'activité économique (A.) plus que les terres agricoles et que nombre d'activités touristiques y sont admises (B.).

A. Une protection plus économique que foncière

106. La loi « Montagne » a élargi la protection des parcelles agricoles prévue par la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne de 1977 à l'ensemble des terres agricoles, mais également aux terrains pastoraux et forestiers qui ne sont plus définies par des critères cadastraux, mais par des critères économiques : rôle et place

1. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, précitée.

2. CE, 28 fév. 1986, n° 51773, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports*.

3. CE, 18 mai 1988, n° 74508, *Ministre de l'urbanisme c. groupe d'action municipale d'Embrun, Dr. adm.* 1988, comm. 395.

4. CE, 19 avr. 1985, n° 45388, *Association des paysans et des amis pour la sauvegarde des terres agricoles de la haute vallée de l'Hérault*.

dans les systèmes d'exploitation locaux, situation par rapport au siège de l'exploitation, relief, pente et exposition. L'accent est donc moins mis sur la préservation des terres que sur celle de l'activité agricole¹.

De fait, en s'appuyant sur ces critères la jurisprudence du Conseil d'État et du juge du fond, a plus contribué à maintenir qu'à développer les activités agricoles. Pour qualifier un terrain d'agricole, le juge s'est attaché en effet à vérifier la réalité de l'exploitation, la valeur des terrains et la quantité de terres ponctionnées à l'agriculture.

Sur le premier critère, le juge a ainsi considéré que n'étaient plus agricoles ou forestières des parcelles sur lesquelles l'exploitation forestière était abandonnée² ou une parcelle en partie boisée et en partie en friche³. La protection de ces terres peut néanmoins être justifiée en vue de la réhabilitation ou de la remise en état de terrains agricoles⁴. En revanche sont agricoles des terrains utilisés ponctuellement pour des compétitions de moto cross, mais néanmoins entretenus par un groupement agricole qui y récolte du foin⁵, des terrains à usage pastoral même si l'autorisation de paître est précaire⁶ ou des terrains qui servent à l'exploitation pour de l'élevage bovin allaitant⁷. Il s'est appuyé le cas échéant, sur la qualification du terrain dans la déclaration au titre des mesures agro-environnementales de la politique agricole commune⁸. Plus récemment, la Cour administrative de Lyon a estimé que des prairies de fauche de Courchevel entretenues par la commune du fait de la déprise agricole pour lutter contre la progression des friches, pouvaient être classées en zone à urbaniser⁹. Cette position nous paraît critiquable dans la mesure où la loi se donne pour objectif le maintien mais aussi le développement des terres agricoles dont l'urbanisation interdit toute réexploitation future à long terme. D'autres y verront sans doute un certain pragmatisme du juge, les activités agricoles n'étant sans doute pas les plus développées ni les plus rentables à Courchevel. En sens inverse, la même Cour administrative d'appel a considéré que la valeur agricole des terres établie par le diagnostic du PLU n'était pas infirmée par la déclaration de l'agriculteur selon laquelle il ne

1. Notons toutefois que l'implantation d'un parc éolien sur des terrains pastoraux et sans incidence sur ces terrains, ne remet pas en cause le principe de préservation des terres agricoles et des espaces montagnards même si elle pourrait conduire à la perte par les agriculteurs d'aides financières octroyées par les instances européennes : CAA Marseille, 19 juill. 2013, n° 11MA00431, *Société Nouvelles énergies dynamiques*.

2. TA Nice, 5 mai 1998, *Association Equilibre et autres*, BJD 1998, 4, p. 259, concl. A. POUJADE.

3. CE, 5 jan. 1994, *Cribier*, Dr. adm. 1994, comm. 114.

4. CAA Marseille, 18 jan. 2018, n° 16MA03360, *Association La Clave et le Bas Esteron et autres*. Il s'agit en l'espèce d'oliveraies.

5. CAA Lyon, 13 oct. 2015, n° 14LY00483.

6. CAA Lyon, 27 avr. 1999, n° 98LY02089, *Gaillard*.

7. CE, 9 nov. 2015, n° 372531, *Cne de Porto-Vecchio*, JCP A 2015, act.976 ; *ajda* 2015, p. 2119 ; JCP A 2015, p. 2376, note SOUSSE ; RDI 2016, 95 et 97, note SOLER-COUTEAUX.

8. CAA Lyon, 29 jan. 2019, n° 18LY00451, *Ministre de la cohésion territoriale*.

9. CAA Lyon, 13 juin 2019, n° 18LY03129, *Syndicat des copropriétaires de la résidence « Le Lac-La Loze » et autres c. Cne de Courchevel*.

les exploite plus¹. Elle tend donc ici à protéger le potentiel agricole des terrains.

La valeur des terrains est également prise en compte pour valider leur urbanisation : ainsi n'ont pas à être préservées des terres forestières dont le boisement « ne présente pas d'intérêt ni de classement spécial² », un terrain « caillouteux, pentu, non irrigable et de faible valeur agricole³ » ou un terrain « de faible rendement et éloigné du siège d'exploitation⁴ ». En revanche, doivent être protégés des terrains de pâture dont la diminution entraînerait une réduction du cheptel compte tenu du mode d'exploitation de type extensif en vue de produire du lait destiné à la fabrication des fromages d'appellation d'origine contrôlée Reblochon⁵. Doivent également être protégés un terrain agricole plat de 4 300 m² permettant une exploitation mécanisée⁶, des terrains de faible déclivité⁷, des « prairies de fauche quasiment planes et aisément accessibles⁸ », des « terres plates de bonne valeur agronomique⁹ » ou des prairies de fond de vallée¹⁰. Ces décisions s'inscrivent dans la logique de l'ancien article L. 145-3 III du code de l'urbanisme qui permet de justifier une urbanisation en discontinuité de l'urbanisation existante au besoin sur des terres agricoles de moindre valeur. Ainsi, la commune d'Eygliers a par exemple pu valablement délimiter une zone « INAh » située à 500 mètres du chef-lieu de la commune, pour y faire un lotissement municipal afin de préserver les terres agricoles de meilleure qualité, plus facilement arrosables et exploitables par des engins mécaniques et situées à proximité immédiate du village¹¹. De même une commune a pu classer en zone urbaine destinée à un hameau nouveau, des terrains situés à 400 mètres du village et préserver ainsi les terrains agricoles situés autour du village¹².

Enfin, le juge vérifie la quantité de terre ponctionnée à l'agriculture, minorée de son éventuelle

-
1. CAA Lyon, 1^{er} juin 2021, n° 19LY00906, *SCI La Belle Grange à Gourand c. cne de Passy*.
 2. TA Nice, 5 mai 1998, *Association Equilibre et autres*, *BJDU* 1998, 4, p. 259, concl. A. POUJADE.
 3. CE, 22 sept. 1997, n° 137416, *Cne d'Eygliers*, *BJDU* 1997, 6, p. 397, concl. R. ABRAHAM; *RDI* 1998, p. 83; *RDI* 1997, p. 580.
 4. CAA Lyon, 13 oct. 2015, n° 14LY00483.
 5. CAA Lyon, 4 mars 2008, n° 06LY00158, *M. Ducrey*, *RJE* 2009, 3, p. 404.
 6. TA Nice, 22 déc. 1994, *Mme Le Jalle*, à propos d'un emplacement réservé prévu au plan d'occupation des sols.
 7. CE, 6 déc. 1993, n° 77708, *Morand*.
 8. CAA Lyon, 1^{er} fév. 2005, n° 01LY00058, *Cne de Megève*, cité par B. Poujade, *Urbanisme et montagne : l'exemple de Megève*, Mélanges J. Morand-Devillers, Montchrestien, 2007, p. 711.
 9. CE, 6 fév. 1998, n° 161812, *Cne de Faverges*, *Dr. adm.* 1998, comm. 146; *BJDU* 1998, 1, p. 37, concl. L. TOUVET; *RDI* 1998, p. 229; *JCP G* 1998, IV, p. 2247; *RFDA* 1998, p. 462.
 10. TA Grenoble, 21 déc. 1994, n° 94-2534, *Association foncière agricole et forestière autorisée de Montgirod-Centron*.
 11. CE, 22 sept. 1997, n° 137416, *Cne d'Eygliers*, *BJDU* 1997, 6, p. 397, concl. R. ABRAHAM; *RDI* 1998, p. 83; *RDI* 1997, p. 580. Voir également CE, 7 déc. 1999, n° 110508, *Cne d'Ampus*, à propos de zones UC et NB délimitées en discontinuité avec les espaces bâtis existants, en vue de respecter les activités agricoles, les espaces naturels et le site protégé du village d'Ampus.
 12. CAA Marseille, 5 mars 2002, n° 00MA00546, *Association Harmonie*, *BJDU* 2002, 4, p. 315, chron. PHÉMOLANT ET RAUNET.

compensation¹, par rapport à l'ensemble des terres agricoles disponibles. Il est ainsi acceptable de prélever 0,5 hectares de prairie pour la réalisation d'un parking sur une commune comportant 1 000 hectares de prairie de fauche², ou 5 hectares pour la réalisation d'une route sur une commune comportant 260 hectares de surface agricole³. En revanche, des aménagements pour une activité de quad ne sont pas compatibles avec la préservation des terres agricoles dans une commune où ces espaces sont rares⁴.

L'existence ou non d'une pression foncière n'est pas un critère pour déduire que les terres sont nécessaires ou non au maintien et au développement des activités agricoles, car il n'intervient que pour les dérogations à la règle de l'urbanisation en continuité prévues par le III de l'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme⁵.

La préservation des terres agricoles relevant finalement d'un équilibre entre le développement de l'urbanisation et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages⁶, il était capital que le schéma directeur (et aujourd'hui le SCOT) fixe des orientations fondamentales pour garantir cet équilibre⁷. Un schéma directeur qui n'aurait compté « aucune zone d'activité agricole protégée, aucun coteau urbanisé et horticole et ce sur l'ensemble de l'agglomération concernée incluant des sites situés en grande majorité soit en zone de montagne soit en zone littoral et alors que des exploitations agricoles ou horticoles ou pastorales existent dans ces secteurs⁸ » aurait d'ailleurs été illégal. Or en montagne, l'absence de ces schémas, la quasi-absence de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) puis la rareté des SCOT qui les ont remplacés a longtemps pénalisé l'agriculture, car seule l'échelle intercommunale permet d'appréhender la notion de bassin agricole. La direction départementale de l'équipement des Pyrénées orientales constatait par exemple qu'il existait « une distorsion d'échelle préjudiciable aux exploitants agricoles. L'échelle de ces derniers est celle de la vallée. La non prise en compte de cette problématique génère inévitablement des conflits d'usages et met en difficulté l'économie de nombreuses exploitations⁹ ». Le document d'urbanisme doit quant-à lui identifier les terres

1. CAA Lyon, 13 oct. 2015, n° 14LY00483.

2. CE, 10 juin 1998, n° 168718, *Cne de Cipières*, *BJDU* 1998, 4, p. 252, concl. G. BACHELIER; *Constr.-Urb.* 1998, comm. 354.

3. CE, 21 mars 2001, n° 209459, *Euroraft*, *RDI* 2001, p. 355, note DONNAT; *Administrer* juill. 2003, p. 47, obs. LAY; *JCP N* 2003, p. 1539, obs. BERNARD.

4. CAA Marseille, 6 avr. 2017, n° 15MA01070.

5. CE, 7 fév. 2013, n° 354681, *Ministre de l'écologie c. Belmont*, *JCP A* 2013, 43, p. 2303, chron. R. VANDERMEEREN.

6. Ancien art. L. 121-1, code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

7. Ancien art. L. 122-1, C. urb.

8. TA Nice, 6 mars 1996, n° 943533, *Comité de sauvegarde du port Vauban et autres*, *BJDU* 1996, p. 170, concl. CALDERARO.

9. DGHUC et TERRES NEUVES, *Études sur les modalités d'application de la loi « montagne »*, nov. 2004,

agricoles et les protéger¹, après avoir mis en balance les besoins spécifiques en matière d'habitat ou de développement des activités économiques de la commune pour vérifier la compatibilité d'une zone d'urbanisation future avec la protection de l'espace agricole². Pour autant, les notions de « terres agricoles à préserver » et de « zone agricole » ne se sont jamais superposées, d'une part parce que les activités agricoles, pastorales et forestières peuvent s'exercer en zone naturelle, et d'autre part parce que la zone dite « NC » des POS concernait les zones de richesses naturelles qui incluaient les terres à protéger « notamment » en raison de leur valeur agricole mais également en raison de la richesse du sol ou du sous-sol³. On parlait d'ailleurs souvent de la zone NC comme d'une zone « naturelle économiquement productive⁴ ». Cela conduisait souvent à classer pèle-mêle en zone agricole à protéger des POS non seulement les terres supports de production bénéficiant « d'un signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine de type label rouge, AOP/AOC, agriculture bio, etc.⁵ », mais également les carrières, les domaines skiables et les golfs, la zone ND étant à l'inverse une zone naturelle « improductive » qui correspondait au secteur qu'il restait du territoire après délimitation des autres zones, même si les constructions à destination agricole, y étaient admises⁶.

La définition des zones agricoles a été amendée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Selon les dispositions de l'ancien article R. 123-18 qui en était issu, il s'agissait de zones « à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol et du sous-sol ». La zone A était dorénavant une zone exclusivement agricole, les secteurs d'exploitation forestière relevaient alors des zones N en vertu de l'ancien article R. 123-8⁷. L'ancien article R. 123-7 issu de la loi SRU n'obligeait cependant pas, à classer en zone A toutes les parcelles disposant d'un potentiel agricole. Elles pouvaient comme avant se situer en zone naturelle⁸. Après un rapprochement progressif des deux régimes, l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme et le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu

p. 44.

1. Ancien art. R. 123-18, C. urb.

2. CE, 6 fév. 1998, n° 161812, *Cne de Faverges*, *Dr. adm.* 1998, comm. 146; *BJDU* 1998, 1, p. 37, concl. L. TOUVET; *RDI* 1998, p. 229; *JCP G* 1998, IV, p. 2247; *RFDA* 1998, p. 462.

3. Ancien article R. 123-18, C. urb.

4. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE, *Plan d'occupation des sols, tome 2 : les notes méthodologiques*, sous la dir. de FRANCE, Paris : Ministère de l'environnement, Direction de l'urbanisme et des paysages, 1980, p. 125.

5. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 6 : La préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

6. CAA Marseille, 7 oct. 2004, n° 00MA2724, *Mme Augereau*, *BJDU* 2004, p. 399.

7. Rép. min., QE n° 44235, *JOAN*, 28 avr. 2009, p. 4029.

8. Rép. min., QE n° 56480, *JOAN*, 26 avr. 2005, p. 4294.

du plan local d'urbanisme, ont établis des conditions de constructibilité des zones A et N sensiblement identiques.

Les terres agricoles à préserver peuvent donc être aujourd'hui zonées A ou N, dès lors que la réglementation de ces zones permet le maintien et le développement de l'activité agricole. Ce ne sera pas le cas par exemple d'une zone N qui inclut des espaces pastoraux, sur lesquels les cabanes ou la restauration des chalets d'alpages à des fins professionnelles sont autorisées¹. Cette situation n'est pas rare, car certaines activités agricoles sont compatibles avec la préservation d'espaces naturels, aujourd'hui identifiés pour leur richesses naturelles (non productives) : zones Natura 2000, cœur de Parc national, etc.

En pratique, les diagnostics des documents d'urbanisme de l'Isère s'appuient sur des données agricoles pour délimiter les zones agricoles : identification des exploitations, parcelles déclarées à la politique agricole commune, périmètre d'associations foncières pastorales en particulier. Ces critères sont cependant fragiles, car il suffit de réduire le périmètre d'une association pastorale forestière ou de ne plus déclarer un terrain au registre parcellaire géographique de la politique agricole commune, pour masquer la valeur agricole d'un terrain en vue de le rendre constructible en l'absence de document d'urbanisme.

En revanche la déclivité des terrains est rarement évoquée dans les PLU ou en cours de procédure d'élaboration. Ainsi la CDCEA puis la CDPENAF de l'Isère² traitent indifféremment les PLU de montagne et ceux de plaine. Là encore, le maintien de l'agriculture est ainsi encadré, mais son développement n'est pas facilité. En outre, la protection des terres nécessaires au maintien et au développement de l'activité agricole est limitée par la possibilité d'y autoriser de nombreux aménagements.

1. CAA Lyon, 19 nov. 2019, n° 19LY00031, *Cne de Val d'Isère*.

2. CR CDCEA et CDPENAF de l'Isère de 2012 à 2021.

B. Une protection limitée par la possibilité d'autoriser de nombreux aménagements sur les espaces agricoles

107. L'objectif de la loi « Montagne » étant de privilégier les activités traditionnelles, les constructions nécessaires à ces activités sont autorisées sur des espaces à préserver, y compris en discontinuité de l'urbanisation existante¹. L'activité agricole ne se limite pas au maraîchage ou à l'élevage d'ovins et de bovins. Elle comprend également la sylviculture², l'apiculture³ ou encore l'élevage de chevaux⁴. Les bâtiments autorisés peuvent être strictement agricoles ou sylvicoles (bergerie⁵, étable, bâtiment de stockage⁶) ou liés à cette activité, comme c'est le cas de l'hébergement si la présence permanente de l'exploitant est justifiée⁷. Il en est ainsi par exemple des cabanes d'alpage.

En revanche, ne peuvent bénéficier des exceptions de l'ancien article L. 145-3-I du code de l'urbanisme (aujourd'hui codifié aux articles L. 122-10 et L. 122-11) ni l'activité de restauration en lien avec une exploitation agricole « qui ne saurait être regardée comme étant de nature agricole, pastorale ou forestière, ou nécessaire à de telles activités⁸ », ni un hôtel restaurant dans les alpages⁹. Ces activités ne peuvent donc s'installer sur des terres agricoles à préserver.

D'autres activités peuvent par contre s'y implanter, car la loi « Montagne » a prévu des exceptions pour les activités touristiques qu'elle favorise même aux dépens de l'activité agricole (1.). D'autres possibilités ont été ensuite ajoutées, à des fins patrimoniales pour permettre la rénovation, voire la reconstruction de certains bâtiments (2.).

1. TA Nice, 26 mars 2002, n° 994581, *Mme Mariotto c. Cne de Ste Agnès*.

2. CE, 11 déc. 1996, n° 161883, *Commission de protection des eaux de Franche-Comté*, *BJDU* 1997, 1, p. 63.

3. CE, 6 mars 2000, n° 199228, *Cne de Thones*.

4. CAA Marseille, 21 mars 2019, n° 17MA00460, *Cne de Coursegoules*. En l'occurrence il s'agissait d'une activité d'écuries de chevaux de compétition. Les centres équestres pour leur part sont parfois considérés comme une activité de service CE, 28 juill. 1993, n° 103795, *Rosant* ou parfois comme des bâtiments agricoles : CE, 31 juill. 2009, n° 296197, *SARL Centre d'équitation Soisy-Val-de-Seine*. Un terrain destiné à servir d'enclos à des chevaux pour le seul agrément de leur propriétaire n'est pas agricole : CAA Lyon, 7 nov. 2017, n° 16LY00417, *GAEC Forêt Rhône*.

5. TA Nice, 26 mars 2002, n° 994581, *Mme Mariotto c. Cne de Ste Agnès*.

6. TA Grenoble, 24 mai 2000, n° 99-126, *Mlle Mandon et al.*, *BJDU* 2000, p. 302, concl. SOGNO.

7. TA Nice, 26 mars 2002, n° 994581, *Mme Mariotto c. Cne de Ste Agnès*; CAA Marseille, 21 mars 2019, n° 17MA00460, *Cne de Coursegoules*.

8. CAA Nancy, 31 oct. 1996, n° 95NC1291, *Alsace nature et environnement et al.*, *BJDU* 1996, 6, p. 453.

9. CE, 3 mai 2004, n° 253524, *Cne de Risoul*, *AJDA* 2004, p. 1383 ; *BJDU* 2004, p. 365, obs. L. TOUVET, concl. E. GLASER.

1. La prééminence de l'économie touristique sur l'économie traditionnelle

108. Tout en affirmant que les terres agricoles, pastorales et forestières doivent être préservées, l'ancien article L. 145-3 I du code de l'urbanisme privilégie les équipements touristiques en les autorisant dans ces secteurs (a.). D'autres dispositions de la loi « Montagne » favorisent également l'économie touristique (b.).

a. Un grignotage progressif des terrains agricoles par des équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée

109. L'ancien article L. 145-3 I du code de l'urbanisme (aujourd'hui article L. 122-11) autorise sur les terres agricoles les « équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée », sans condition ni limite, puisque la liste qu'il en donne n'est pas exhaustive¹ (i.). L'implantation de ces équipements a été favorisée par la réglementation d'urbanisme de droit commun (ii.).

i. Une liste d'équipements sportifs autorisés non exhaustive

110. L'ancien article L. 145-3 I du code de l'urbanisme étant très permissif, le juge en a donné une interprétation stricte, car il considère que les équipements sportifs ne peuvent être autorisés, qu'à la condition qu'ils ne portent pas atteinte à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières². La jurisprudence dans ce domaine permet d'établir une liste, non exhaustive donc, des équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée », compatibles avec la préservation des terres agricoles. Il concerne en premier chef les équipements du domaine skiable mais également d'autres équipements de loisirs comme les golfs.

Les équipements du domaine skiable

Le lien entre domaines skiabiles et agriculture est ancien et a été favorisé par des coutumes anciennes qui établissaient des usages alternés. Paul Ourliac mentionne par exemple le droit de « cajolar » qui ne conférait la jouissance d'une montagne que du 1^{er} mai au 1^{er} novembre³. L'article 29 de la loi « Montagne » reprend cette possibilité en précisant que l'existence d'une convention pluriannuelle de pâturage ou d'un contrat de bail rural ne fait pas obstacle à la conclusion par le propriétaire d'autres contrats, pour l'utilisation du fonds à des fins non

1. CAA Nancy, 4 juin 1998, n° 95NC01029, *Cts Chauvin*, *BJDU* 1998, p. 464.

2. CAA Marseille, 6 avr. 2017, n° 15MA01070.

3. P. OURLIAC, « L'agriculture en zone de montagne », *RFDA* août 1985, p. 472-483.

agricoles, pendant la période continue d'enneigement, dans des conditions sauvegardant les possibilités de mise en valeur pastorale ¹.

Il était donc logique que le classement d'une piste en zone NC, zone de richesses naturelles à protéger notamment en raison de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol et du sous-sol, ne soit pas considéré comme contraire aux dispositions de l'ancien article L. 145-3 I ². D'ailleurs, il n'est pas rare que des parcelles du registre parcellaire graphique (terres déclarées par les agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune) se situent dans un domaine skiable ³, que le périmètre d'une association foncière pastorale (AFP) recoupe celui d'un domaine skiable ⁴ (voir par exemple 2.1) ou qu'une collectivité fasse appel à un éleveur pour que les vaches tondent les pistes de ski. Le juge a d'ailleurs récemment rappelé que l'intégration de terrains agricoles au domaine skiable d'un PLU, ne faisait nullement obstacle à l'activité d'alpage en période estivale et n'était pas de nature à compromettre le maintien ou le développement des activités agricoles ⁵.

Les aménagements liés à la pratique du ski ont cependant beaucoup évolué depuis les années 1980. Le remodelage des pistes est en effet fréquemment doublé de chantiers liés aux installations de neige de culture ou à la sécurisation des pistes. Le domaine skiable se transforme ainsi souvent en vaste chantier l'été, quand il ne se convertit pas en pistes de descente de vélo tout terrain. Ainsi, et bien que les techniques de réengazonnement se soient améliorées, on peut s'interroger sur la compatibilité de certains domaines skiabiles avec des activités agricoles.

En outre, la notion d'« équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski », initialement conçue pour permettre l'accueil des remontées mécaniques, peut être interprétée largement pour autoriser l'aménagement de pistes de ski indoor ou de pistes synthétiques ⁶, sauf à considérer à l'instar du juge administratif se prononçant sur des activités de quad, que « la réalisation d'affouillements et d'exhaussements du sol, entraînant d'importantes modifications du profil du terrain » est de nature à « porter atteinte à la préservation des terres agricoles ⁷ » et ne peut donc pas faire l'objet d'aménagements en zone agricole.

L'adverbe « notamment » même limité aux équipements sportifs peut ainsi potentiellement

1. La loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social a élargi cette période continue d'enneigement à une période qui concerne également, « notamment », la période d'ouverture de la chasse.

2. CE, 29 mars 2009, n° 311346, *Cne de Saint-Bon-Tarentaise*, AJDA 2009, p. 1329.

3. Par exemple le Collet d'Allevard, Les Deux Alpes, les Sept Laux, L'Alpe du Grand Serre, Corrençon, d'après les données disponibles sur www.geoportail.gouv.fr.

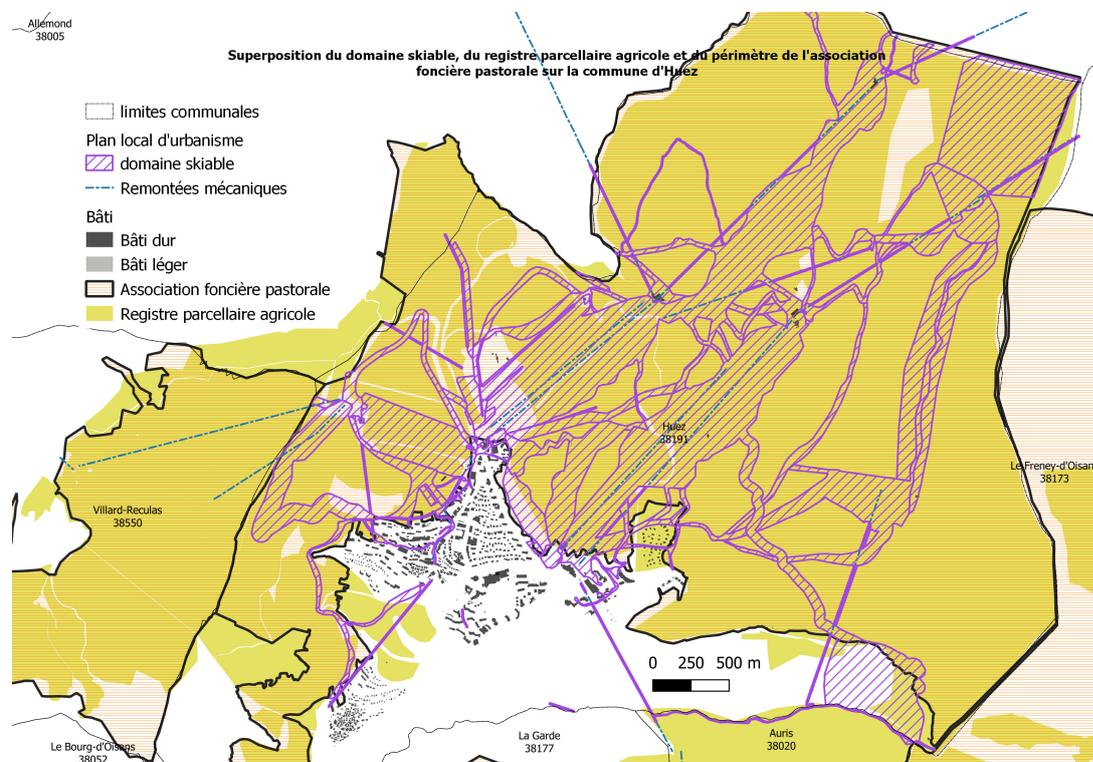
4. Par exemple AFP d'Huez créée par AP 19 mars 2004 ou (AFP) de Gresse en Vercors, créée par AP 23 avril 1981.

5. CAA Lyon, 25 fév. 2020, n° 19LY01426, *Cne de Megève*.

6. « La Foux d'Allos a sa piste synthétique », *Montagne Leaders News*, 15 juin 2022, n° 589, p. 3.

7. CAA Marseille, 6 avr. 2017, n° 15MA01070.

FIGURE 2.1 – Superposition du domaine skiable, du registre parcellaire agricole et de l'association foncière pastorale sur la commune d'Huez



Source : S. M. Moulin, d'après les données du PLU 26 novembre 2019, du RPG 2021 et de la DDT38 (AFP)

permettre l'implantation de nombreuses activités en zone agricole ou sylvicole. Certains équipements n'ont pas encore fait l'objet de jurisprudence, comme les pistes de ski-roue, des stades de biathlon, des stades de BMX.

Le lien de nécessité d'un équipement à la pratique du ski a en revanche fait l'objet d'une interprétation stricte; un restaurant d'altitude ne constitue pas un équipement nécessaire à la pratique des sports de montagne alors même qu'il est lié au domaine skiable et utile à de telles activités¹. Il en est de même des constructions d'hébergement hôtelier² ou d'un bâtiment destiné à accueillir les skieurs de fond ou les randonneurs, dont la qualité de refuge ne ressort pas du dossier de demande de permis de construire³.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la qualification d'un refuge comme équipement sportif lié à la pratique de la randonnée, car il est plutôt un lieu d'hébergement et de restauration qu'un

1. CAA Lyon, 23 mars 2004, n° 00LY00071, *M. et Mme Constant-Marmillon c. Cne d'Huez*, DAUH 2005, p. 416.

2. CE, 3 mai 2004, n° 253524, *Cne de Risoul*, AJDA 2004, p. 1383; BJDU 2004, p. 365, obs. L. TOUVET, concl. E. GLASER.

3. CAA Nancy, 6 juin 2019, n° 18NC01580 et 18NC01614, *M. C. F. et al. c. Cne de Montlebon*.

équipement « sportif ». Il faut sans doute chercher le caractère sportif dans sa fonction d'abri¹ et dans la situation isolée², qui nécessite plusieurs heures de marche dans des conditions plus ou moins difficiles.

Tel n'est pas le cas pourtant d'un camping que le juge a fait entrer dans la catégorie des équipements liés à la pratique de la randonnée au motif que la liste des équipements introduite par l'adverbe « notamment », n'était pas limitative³. Cette décision est critiquable car l'adverbe se rattache non pas aux « équipements » mais aux « équipements sportifs ». Et, si un camping peut constituer une étape sur un sentier de randonnée, il est avant tout destiné à accueillir des séjours⁴.

Les golfs

Le golf en revanche constitue incontestablement un équipement sportif et c'est lui, qui se cache derrière l'adverbe « notamment »⁵. En effet, après le « Plan neige » vint le « Plan vert », dont le premier fut lancé en 1981. Il visait à développer le nombre de golfs publics accessibles à toutes les catégories de population, essentiellement à travers une aide aux collectivités territoriales. Un deuxième « Plan vert » fut élaboré pour la période 1986-1990 avec pour objectif de réaliser en cinq ans 100 nouveaux parcours publics (nécessitant la maîtrise foncière de 50 hectares au minimum pour réaliser à terme un parcours de 18 trous) afin d'accueillir 100 000 golfeurs supplémentaires. Dans ce contexte, le ministre chargé de l'urbanisme a donc précisé la doctrine de l'administration en ces termes : « bien que la gestion d'un golf ne puisse être vraiment assimilée à une activité agricole, mais plutôt à l'exploitation d'un équipement sportif, aucune objection de principe n'interdit la réalisation d'un terrain de golf en zone NC d'un POS, à plus forte raison en zone ND. En effet, l'espace concerné conservera pour l'essentiel son caractère naturel. Toutefois une telle faculté implique que le bilan à établir entre le maintien en l'état des terres agricoles ou de l'espace naturel et la création du golf soit incontestablement favorable à cette dernière activité ». Les équipements d'accueil (tels qu'un club-house, un restaurant, un parc de stationnement) et les programmes immobiliers associés doivent eux, figurer en zone urbaines (U) ou d'urbanisation future (NA) à moins qu'il ne s'agisse d'installations de taille très modeste, compatibles avec le caractère de la zone et rendues possibles par le règlement⁶.

1. Art. D. 326-3, C. tourisme.

2. Art. D. 326-1, C. tourisme.

3. TA Besançon, 18 juill. 2011, n° 94-1341, *Ets Chauvin Frères c. Préfet du Doubs*, BJDU 1995, 3, p. 195, concl. F. GARDE.

4. J.-F. JOYE, *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 2 : la contribution du PLU à la préservation des terres agricoles* in GRIDAUH, déc. 2019.

5. M. CHEVALLIER, « La loi montagne et sa mise en œuvre (1981-1988) », *Annales de géographie* 1989, 98, 545, p. 84-91.

6. *JOAN Déb.* 16 février 1987, p. 906.

Pourtant, quelques années plus tard, dans une plaquette relative au golf dans l'aménagement de l'espace, le ministre constatait que le golf était « le plus souvent amené à rechercher de nouveaux sites d'implantation en milieu rural en concurrence d'autant plus vive avec l'agriculture que les mêmes terres sont convoitées (bien exposées, drainées, désenclavées, peu morcelées) et qu'elles seront, à l'exception des cas des golfs rustiques, définitivement distraites à l'usage agricole ». Il concluait néanmoins qu'il n'y avait pas pour autant incompatibilité entre le golf et l'agriculture. « Cette activité est un facteur de rénovation et d'animation rurale. Elle contribue à fixer et créer des emplois, et peut avoir des effets directs sur le revenu des agriculteurs », notamment « âgés »¹, au détriment donc de la préservation des terres agricoles, la solution préconisée favorisant clairement le financement des retraites des agriculteurs par la reconversion de leurs terres en terrains de golf.

L'idée qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre les activités golfigues et agricoles n'est heureusement pas partagée par le juge administratif qui s'appuie sur différentes dispositions de la loi « Montagne » pour les sanctionner. Ainsi, saisi d'un recours contre une autorisation d'unité touristique nouvelle, il a considéré qu'un projet de golf qui impliquait la disparition de terres agricoles, méconnaissait la qualité du site dans lequel il s'inscrivait et les grands équilibres naturels (prévus à l'ancien article L. 145-3 IV du code de l'urbanisme)². La même décision a été rendue sur le fondement de l'ancien article L. 145-3 I à propos du PLU de Porto-Vecchio, dont le classement en zone Ng d'une vaste étendue naturelle, en partie utilisée pour l'élevage ovin, et destiné à accueillir l'extension du golf de Lezza, compromettait le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières³.

En 2017, à propos du projet de SCOT Tarentaise-Vanoise, le préfet de Savoie, « contraint » par la CDPENAF, relevait à contrecœur l'incompatibilité du golf des Belleville avec la préservation des terres agricoles, sans toutefois mentionner les principes de la loi « Montagne », en ces termes : « S'agissant du projet d'UTN du golf des Belleville qui porte sur une emprise totale de 26 hectares dont 16 hectares de fauche à bon potentiel et à proximité de l'exploitation agricole qui les travaille, je ne suis pas défavorable au principe d'un golf aux Belleville. Mais, je ne peux que prendre acte de l'avis négatif de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) sur le projet proposé. En effet, un tel prélèvement est susceptible de porter préjudice à l'agriculture, le lien au terroir des AOP/IGP laitières présentes sur la commune reposant en grande partie sur l'origine locale de l'alimentation des

1. MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRANSPORTS, *Le golf dans l'aménagement de l'espace*, Paris, 1987, p. 24 et 25.

2. CE, 10 déc. 1993, n° 110697, *Ministre de l'équipement c. Association Arpon*, AJDA 1994, p. 149, concl. R. SCHWARTZ ; BJDU 1994, 2, p. 11. Un site inscrit était également en cause.

3. CE, 9 nov. 2015, n° 372531, *Cne de Porto-Vecchio*, JCP A 2015, act.976 ; ajda 2015, p. 2119 ; JCP A 2015, p. 2376, note SOUSSE ; RDI 2016, 95 et 97, note SOLER-COUTEAUX. Voir également à propos du golf de La Clusaz, CE, 16 juin 2021, n° 442505, *Cne de La Clusaz*.

animaux et sur le caractère extensif de l'élevage¹ ».

En revanche, le golf est parfois compatible avec des activités de glisse hivernale. Les golfs de Corrençon ou du Col Bayard accueillent en hiver des pistes de ski de fond par exemple. Bien que reposant sur la « culture » de neige, pour reprendre la sémantique développée par les acteurs économiques du ski, elles ne constituent cependant pas des activités agricoles.

L'adverbe « notamment » offre donc un large éventail de possibilités pour l'aménagement touristique. Cette vision est de plus confortée par la réglementation d'urbanisme de droit commun qui favorise l'implantation d'équipements de loisirs en zone agricole.

ii. L'implantation d'équipements de loisirs en zone agricole favorisée par le droit commun

111. Les Plans d'occupation des sols offraient des possibilités de construire importantes en zone NC, car l'ancien article R. 123-18 du code de l'urbanisme ne précisait pas les constructions ou installations admises sur ce secteur. Pour l'administration, toute urbanisation étrangère aux activités liées aux richesses du sol et du sous-sol devait être clairement affichée, mais elle ajoutait ensuite que la zone NC pouvait recevoir des activités de loisirs et de camping². Et si le juge est venu encadrer progressivement les possibilités de construire en zone NC³, force est de constater que les POS n'ont pas toujours suivi ces évolutions juridiques comme nous le verrons *infra* n° 272, p. 379 et s. Par exemple, le règlement du POS de la commune de Corps autorisait en zone NC outre les constructions, installations et occupation du sol directement liées et nécessaires aux activités agricoles, forestières et pastorales, l'extension des habitations existantes d'une surface minimum de 50 m², jusqu'à 150 m² de surface hors œuvre net y compris l'existant, le changement de destination des bâtiments existants liés à l'activité agricole, les aires de stationnement ouvertes au public, les équipements d'infrastructure, les aires naturelles de camping, les constructions et installations liées à l'activité pastorale ou à la pratique de la randonnée et les constructions et installations liées à l'activité pastorale ou à la mise en valeur du domaine skiable dans le secteur NCs⁴.

À la suite de la loi SRU du 13 décembre 2000 qui remplace les zones NC des POS par les zones A des PLU, le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et

1. Avis du préfet de Savoie du 9 mars 2017 sur le projet de SCOT Tarentaise-Vanoise arrêté le 8 décembre 2016.

2. P. HOCREITÈRE, *Le plan d'occupation des sols : contenu, le dossier de POS, le rapport de présentation, le règlement, les documents graphiques, les annexes*, avec la coll. de LA SOCIÉTÉ DE CONSEIL EN URBANISME, RÉALISATIONS, ÉTUDES, *JORF* 4180 XI, La Défense Paris : MTETM : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Direction des journaux officiels, 1999, p. 115.

3. La création en zone NC d'un secteur destiné à la pratique du karting est par exemple en contradiction flagrante avec le caractère de la zone : TA Dijon, 2 juin 1992, n° 906210.

4. POS de Corps, révision simplifiée, 2 juin 2007, règlement.

le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme est venu préciser que « les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A¹ ». Les PLU auraient donc dû encadrer strictement les constructions et installations autorisées en zone A mais en pratique ils ont parfois inversé la priorité entre tourisme et agriculture et ce d'autant plus facilement que les remontées mécaniques bénéficient du statut de service public. À titre d'exemple, l'extension des chalets d'alpage liée à une activité professionnelle saisonnière (y compris les logements de bergers), n'est autorisée qu'à condition qu'elle soit compatible avec l'exploitation du domaine skiable dans le PLU de Tignes².

De plus, pour contourner les limitations de construire en zone agricole et naturelle, nombre de PLU ont fait le choix de placer des micro zones A ou N indicées au sein des zones agricoles pour y autoriser le changement de destination, les extensions limitées voire des constructions neuves³. Mais par un arrêt du 31 mars 2010, le Conseil d'État⁴ a censuré cette méthode dite du « pastillage ». La loi du 12 juillet 2010 est donc intervenue pour permettre l'implantation de constructions et installations en zone A dans des « secteurs de taille et de capacité d'accueil limités » (STECAL), qui ne sont pas sans rappeler les « zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées » (ZUFTECAL) de l'ancien article L. 145-3 III du code de l'urbanisme introduites par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la différence entre ces deux délimitations tenant à ce qu'il s'agit tantôt de zones tantôt de secteurs. De plus les ZUFTECAL concernent des zones pas ou peu construites tandis que les STECAL peuvent être déjà bâtis⁵.

Dans ce cadre, seules les exceptions à la préservation des terres agricoles, pastorales et forestières devraient faire l'objet de STECAL, ou d'une délimitation des secteurs réservés aux remontées mécaniques au titre de l'article L. 151-38 du code de l'urbanisme lorsque la collectivité compétente en matière de PLU souhaite les autoriser (bien qu'en théorie les STECAL ne devraient pas être possibles, les dispositions d'urbanisme de loi « Montagne » visant à l'origine à lutter contre le mitage⁶). L'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 semble réserver

1. Ancien art. R. 123-6, C. urb.

2. PLU de Tignes, 30 sept. 2019, règlement, p. 123.

3. J.-F. INSERGUET, *L'écriture du règlement : zone A. Fiche n° 3 : La possibilité de prévoir des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée en zone A in La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2 août 2012, p. 96-100.

4. CE, 31 mars 2010, n° 313762, *Cne de Chateauneuf-du-Rhône*, RD rur. 2010, comm. 137, note R. DUCOURAU ; RD rur. 2010, comm. 84, obs. D. GILLIG ; *Constr.-Urb.* 2010, comm. 67, note G. GODFRIN ; *Dr. adm.* 2010, comm. 87, comm. S. PLUNIAN.

5. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

6. J.-F. JOYE, *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 2 : la contribution du PLU à la préservation des*

les STECAL aux seules exceptions de l'article L. 122-5, qui ne saurait s'implanter en zone agricole¹. La possibilité de délimiter des STECAL en zone A a pourtant été admise par le juge administratif à propos de secteurs de projets d'activités touristiques afin de permettre des extensions de bâtiments².

En Isère, la CDCEA a estimé que la délimitation d'un STECAL pour conforter des équipements sportifs de plein air était inutile au regard des anciens articles R. 123-7 et R. 123-8 du code de l'urbanisme qui autorisent les équipements collectifs en zone A et N³, tout en estimant qu'un STECAL autour des chalets d'alpage à restaurer était nécessaire⁴. De même à propos de la délimitation d'un STECAL pour un refuge, la CDPENAF de l'Isère a estimé qu'un sous-secteur était suffisant en application de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme⁵.

Parmi les STECAL présentés à la CDCEA puis à la CDPENAF entre dates 2000 et 2021 pour des PLU de montagne, la plupart se situent en zone N. On trouve des campings existants (Vaulnavay-le-Bas⁶), des restaurants d'altitude (1 à Ornon⁷, 5 à Huez⁸ et 4 à Mont-de-Lans⁹), une entreprise existante (La Morte¹⁰) et un centre bouddhiste (Izeron¹¹), dont les activités nécessitent une extension des bâtiments. Deux STECAL ont été délimités en zone agricole : un secteur à vocation de loisirs (en l'occurrence un stand de tir- PLU de Saint-Jean-de-Vaulx¹²), et une auberge existante (Sarcenas¹³).

D'autres STECAL ont un objet moins précis, comme par exemple à Mont de Lans, dont le secteur NIs, qui mesure près de 5 hectares, a une vocation de loisirs, d'équipements publics et du domaine skiable correspondant au front de piste du versant Jandri de la station. Seuls sont autorisés les équipements liés aux activités sportives, socioculturelles, de loisirs et du

terres agricoles in GRIDAUH, déc. 2019.

1. Lecture combinée de Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, p. 16 et de la fiche n° 6 : La préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, p. 3.

2. TA Grenoble, 7 mars 2019, *Sas constr Duret, Préfet Haute-Savoie et a. c. Cne de La Clusaz*. Les STECAL sont également admis en zone naturelle. CAA Lyon, 19 nov. 2019, n° 19LY00031, *Cne de Val d'Isère*, cons. 11.

3. CR CDPENAF Isère du 23 février 2015 à propos du PLU de Mont-Saint-Martin.

4. *Ibid.*

5. CR CDPENAF Isère du 30 juin 2016.

6. CR CDPENAF Isère du 24 janvier 2017.

7. CR CDPENAF Isère du 21 février 2017.

8. On relèvera ici l'originalité du PLU d'Huez présenté à la CDCEA du 7 juillet 2015 puisqu'il délimite les « extensions des bâtiments liés et nécessaires aux activités sportives et de randonnée, notamment les restaurants d'altitude », allant à l'encontre d'une décision de justice pourtant rendue sur son territoire. CAA Lyon, 23 mars 2004, n° 00LY00071, *M. et Mme Constant-Marmillon c. Cne d'Huez, DAUH 2005*, p. 416.

9. CR CDPENAF Isère du 22 mars 2016.

10. CR CDPENAF Isère du 23 mars 2017.

11. CR CDCEA Isère du 7 juillet 2015.

12. CR CDPENAF Isère du 11 avril 2017.

13. CR CDCEA Isère du 7 octobre 2014.

domaine skiable (remontées mécaniques, fonctionnement du domaine skiable...) nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics¹.

Les STECAL prévus par les PLU étant très variés, la position des tribunaux et en particulier du Conseil d'État est attendue, à la fois sur les notions de « taille » et de « capacité d'accueil » limités.

Quoiqu'il en soit, lorsque des aménagements touristiques sont autorisés au titre des STECAL, le règlement de PLU doit encadrer leur volume et leur nombre, afin d'éviter des possibilités de construire trop importantes, sans quoi les dispositions du règlement sont illégales². Malheureusement, si le code de l'urbanisme invite à limiter le nombre de STECAL d'un PLU, il omet d'encadrer leurs créations successives par le jeu des révisions (voire des modifications, certaines DDT considérant qu'un STECAL étant une zone N ou A indicé, il ne réduit pas une zone agricole ou naturelle et forestière, ni une protection édictée en raison de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels (art. L. 153-31, C. urb.)). On constate ainsi un déclassement de terrains agricoles au coup par coup, comme par exemple à Villard-de-Lans pour étendre d'une zone d'activité sur 1,6 hectares de terres agricoles planes en 2012³ alors que deux parcelles de la zone d'activité étaient encore disponibles⁴ puis pour accueillir une structure hôtelière et un espace bien-être (0,7 ha) en 2015⁵.

Ces possibilités de construire sur des terres agricoles sont renforcées par des dispositions issues de la loi « Montagne » qui privilégient l'activité touristique.

b. Les autres dispositions montagnardes privilégiant l'activité touristique

112. D'autres dispositions législatives favorisent les activités touristiques. Elles portent non seulement sur les unités touristiques nouvelles et sur la servitude « Montagne », mais elles consistent également à faire intervenir des organismes agricoles pour favoriser des aménagements qui peuvent être touristiques.

L'ancien article L. 145-10 du code de l'urbanisme relatif aux unités touristiques nouvelles poursuit la logique de l'ancien article L. 145-3 I puisqu'il exonère ces équipements de l'application de l'ancien article L. 145-3 III et leur permet ainsi de s'implanter en discontinuité de l'urbanisation existante, même si ce choix n'est dicté ni par la préservation des terres agricoles,

1. PLU de Mont-de-Lans, 25 oct. 2016.

2. Voir TA Grenoble, 27 déc. 2010, n° 0803704, *Cne de Saint-Nizier-du-Moucherotte* qui annule le PLU de Saint-Nizier-du-Moucherotte au motif qu'il méconnaît les dispositions de l'ancien article R. 123-8 du code de l'urbanisme. Le règlement de la zone Nt, dédiée à la réalisation d'espaces et parc de loisirs, n'avait en effet fixé ni limite de hauteur ni coefficient d'occupation des sols, alors qu'il permettait la construction de bâtiments.

3. PLU Villard-de-Lans, révision simplifiée, 15 nov. 2012.

4. CR CDPENAF Isère du 25 juillet 2012.

5. CR CDPENAF Isère du 7 juillet 2015.

pastorales et forestières, ni par la protection des espaces et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard, ni par la protection contre les risques naturels. En outre, ne s'applique pas non plus aux UTN, le dernier alinéa de l'ancien article L. 145-3 III selon lequel « la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés au I et II du présent article ».

La prédominance de l'activité touristique sur les activités agricoles pastorales et forestières est également affirmée à l'article 54 de la loi « Montagne » qui permet à un propriétaire de faire procéder à l'acquisition du terrain grevé par la servitude « montagne » si celle-ci est susceptible de compromettre gravement l'activité agriculture ou sylvicole du terrain. Nous verrons en outre (*infra* n° 247, p. 355) que cette possibilité longtemps oubliée a été rappelée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et qu'elle s'est accrue avec l'élargissement du champ d'application de la servitude.

Deux organismes agricoles peuvent enfin contribuer au développement d'activités touristiques : les associations foncières pastorales et les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Les associations foncières pastorales peuvent, à titre accessoire seulement, et à condition que la gestion en soit confiée à des tiers, autoriser ou réaliser des équipements à des fins autres qu'agricoles ou forestières, mais de nature à contribuer au maintien de la vie rurale et à des actions tendant à la favoriser, en vertu de l'article L. 135-1 du code rural, créé par la loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992 relative à la partie législative du livre I^{er} (nouveau) du code rural.

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui ont pour objet d'acquérir des terres ou des exploitations agricoles librement mises en vente par leurs propriétaires, ainsi que des terres incultes destinées à être revendues à des agriculteurs, quant à elles peuvent en vertu de l'article 19 de la loi « Montagne », apporter leur concours technique aux communes de moins de 2 000 habitants pour la mise en œuvre par celles-ci de l'ensemble des procédures d'aménagement foncier communal et notamment l'exercice des droits de préemption dont elles sont titulaires. Elles peuvent également céder, jusqu'à 10 % des superficies (contre 5 % hors zone de montagne) qu'elles acquièrent dans l'année, aux collectivités locales, établissements publics de coopération intercommunale, associations syndicales de propriétaires autorisées ou forcées, autres organismes publics ou institutions reconnues d'utilité publique, mais également à des sociétés d'économie mixte locales (ce qui n'est pas applicable hors zone de montagne) pour leur permettre de constituer des réserves foncières ¹.

1. L'introduction de cette disposition était annoncée par une réponse ministérielle de 1984 : Rép. min., QE

Enfin, alors que l'agritourisme apparaissait dans la politique de la montagne giscardienne¹ comme une solution majeure de développement local, on aboutit à une situation où le droit interdit en zone agricole les constructions à usage d'accueil touristique complémentaires d'une activité agricole en vue de maintenir leur fonction agronomique et y éviter le mitage et l'artificialisation des sols², tandis qu'il autorise des équipements touristiques portés par des aménageurs sur les terrains agricoles. Cette situation paradoxale repose sur l'idée que les activités agricoles et touristiques sont complémentaires, alors que bien souvent, elles sont concurrentes. Certes le tourisme bénéficie parfois aux agriculteurs par la manne financière de la vente de leur terrain ou des activités touristiques hivernales s'ils travaillent comme saisonniers, mais il engendre un grignotage des terres agricoles, une pression foncière accrue et une banalisation des paysages liée à des projets immobiliers souvent portés par des aménageurs extérieurs.

Cette faille de la loi « Montagne » ne relève pas seulement du droit de l'urbanisme. L'absence de coordination des régimes de protection sociale pour les pluriactifs n'a pas facilité le lien entre activités agricoles et artisanales d'une part et activités touristiques d'autre part des territoires de montagne, comme le déplore Louis Besson³. Car l'un des traits communs de ces activités en montagne est la saisonnalité. Les chalets d'alpage, patrimoine architectural spécifique à la montagne, en sont un symbole.

2. Les exceptions pour motifs patrimoniaux

113. Plusieurs lois postérieures à la loi « Montagne » ont ajouté des exceptions aux possibilités de construire sur les espaces « productifs ». Ces exceptions ont été justifiées par des motifs agricoles ou d'intérêt privé. Il est ainsi possible de restaurer, voire de reconstruire, des chalets d'alpage (a.). Mais alors que la loi « Montagne » ouvrait la voie de la protection des espaces et de la lutte contre leur mitage dans le droit de l'urbanisme, cette nouvelle possibilité de restaurer ou de reconstruire des constructions isolées va s'étendre au droit commun avec une dérive du sens « patrimonial » et la possibilité de reconstruire des ruines (b.).

n° 19358, *JO Sénat*, 27 déc. 1984, p. 2062.

1. PREMIER MINISTRE, *Une politique pour la montagne*, Paris : SID, 1980, p. 26.

2. Rép. min., QE n° 25176, *JO Sénat*, 7 déc. 2021, p. 8694.

3. L. BESSON, « Retour sur la genèse de la loi Montagne » in *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*. Sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, juin 2013, p. 25.

a. Les chalets d'alpage, emblèmes du patrimoine culturel montagnard

114. La loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction ajoute une nouvelle catégorie de constructions à celles qui peuvent être implantées sur les terres agricoles, pastorales ou forestières : les chalets d'alpages¹. Ceux-ci peuvent non seulement être restaurés et agrandis, mais ils peuvent également être reconstruits. Après avoir rappelé l'origine et la finalité de cette réforme (i.), nous verrons qu'il s'agit d'une règle largement dérogatoire au droit de l'urbanisme (ii.) encadrée par une autorisation préfectorale assortie d'une servitude d'usage (iii.).

i. Une finalité agricole limitée

115. La réforme introduite par la loi n° 94-112 du 9 février 1994 précitée fait suite à plusieurs décisions de justice refusant le changement de destination d'anciens chalets d'alpage en résidence secondaire au motif qu'ils se situaient en discontinuité de l'urbanisation existante². Elle était portée par les élus des Alpes³, notamment par les élus savoyards dont le territoire comprendrait plus de 10 000 chalets selon la direction départementale de l'équipement⁴. En Isère, en Haute-Savoie et dans les Hautes-Alpes, ils sont estimés respectivement à « quelques centaines », 3400⁵ et 2000⁶.

L'objectif affiché de la réforme est double : elle doit d'une part permettre la poursuite d'activités saisonnières « que l'on rencontre dans certains massifs⁷ », en autorisant l'extension des bâtiments existants en vue de leur mise aux normes rendue obligatoire par les règles communautaires pour ce qui est des activités agricoles et améliorer le confort et la qualité de vie des bergers⁸. D'autre part, elle doit permettre la mise en valeur et la protection du « patrimoine savoyard⁹ », ce qui répond à l'objectif de la loi « Montagne » de préserver le patrimoine culturel montagnard. Auparavant, la restauration de chalets s'inscrivait parfois dans

1. On s'étonnera néanmoins que d'autres constructions isolées, éléments du patrimoine culturel montagnard comme les refuges, les chapelles, les anciens ouvrages militaires, ou des hameaux autrefois habités de façon permanente ne bénéficient pas d'une protection spéciale.

2. TA Nice, 6 avr. 1987, n° 312.87-II, *Levet* et TA Nice, 23 fév. 1988, n° 79.88-II, *Bernard*.

3. L'amendement est proposé par M. Bouvard, député de Savoie, M. Ollier, député des Hautes-Alpes et M. Hérisson, député de Haute-Savoie. *JOAN* 2^{ème} séance du 1^{er} décembre 1993, p. 6811.

4. CR réunion DDE 38, 73 et 74 du 2 juill. 1998.

5. *Ibid.*

6. PRÉFET DES HAUTES-ALPES et DDE 05, Loi « Montagne », Intervention de l'État en matière de chalets d'alpage, 19 oct. 1995, p. 6.

7. *JOAN* 2^{ème} séance du 1^{er} décembre 1993, p. 6813.

8. Intervention de M. Bernard Bosson, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, devant l'Association des Maires, adjoints et conseillers généraux de la Haute-Savoie à Bonneville, sur le thème : les réformes apportées au droit de l'urbanisme, 4 mai 1995.

9. *Ibid.*

des projets de hameaux nouveaux, ce qui leur faisait perdre leur caractère patrimonial.

L'objectif agricole de la réforme est cependant limité car « s'agissant d'une économie ancestrale » très peu de chalets sont potentiellement concernés par une extension (la DDE 05 n'identifie qu'un cas par exemple et la loi parle d'ailleurs d'anciens chalets)¹ et ce d'autant plus que les constructions pastorales sont autorisées au titre de l'ancien article L. 145-3 I². La réforme impose donc une contrainte patrimoniale au berger. La commissaire du gouvernement Hélène Blais conclut dans une affaire portée devant le tribunal administratif de Strasbourg, que l'intention du législateur a été de créer une nouvelle exception à l'interdiction de construire en zone de montagne et non pas d'instaurer une protection particulière, donc restrictive, pour les chalets d'alpage³.

En filigrane transparaît en fait surtout, la volonté de faciliter le développement de la pratique du ski et de la randonnée selon la circulaire n° 94-093 du 22 avril 1994 relative à l'application de la loi du 9 février 1994⁴ et d'autoriser des constructions à usage de résidence secondaire dans des zones en cours de désertification⁵. En effet, jusqu'alors, les restaurations se faisaient sans permis de construire mais l'utilisateur, issu « du pays » en faisait un usage lié à la montagne. Dans les années 80, « les choses changent et des personnes extérieures au milieu de la montagne, susceptibles de transposer des comportements plus urbains (attitude différentes vis-à-vis de la consommation de l'eau, des déchets, de la sécurité, de la propriété...) deviennent propriétaires et fondent leur rapport avec la collectivité non sur la coutume mais sur leurs droits⁶ ».

Dès lors, avec les refuges, les anciens chalets d'alpage deviennent la seule possibilité de construire en discontinuité de l'urbanisation existante et en dehors des parties actuellement urbanisées⁷ en l'absence de réseaux et d'accès routier, conditions imposées par les anciens articles R. 111-2, R. 111-4 et R. 111-8 du code de l'urbanisme. Ils constituent donc une possibilité de construire dérogatoire au droit de l'urbanisme.

1. Le retour du loup en France ne commence qu'après les années 1990. Il rend désormais nécessaire la présence d'un berger auprès du troupeau pour assurer sa protection. Les demandes de permis de construire pour des chalets d'alpage ont donc fait leur réapparition récemment.

2. Les conditions de desserte devant s'apprécier au regard de l'importance et de la destination des constructions d'après l'ancien article R. 111-4, C. urb., la situation isolée du chalet n'est pas nécessairement problématique. Il semble toutefois que la fromagerie avait été considérée comme non nécessaire aux activités agricoles et pastorales ce qui avait motivé la réforme législative.

3. TA Strasbourg, 13 juin 1995, n° 94-1529, *Alsace nature*.

4. Circulaire citée par H. COULOMBIÉ et C. LE MARCHAND, *Le droit du littoral et de la montagne*, Paris : Litec, 2009, p. 350.

5. JOAN 2^{ème} séance du 1^{er} décembre 1993, p. 6812.

6. DDT 73, CR Groupe de travail loi « Montagne », Réflexions sur le nouvel article L. 145-3 I, 11 avr. 1994.

7. Circ. n° 96-66, 16 juill. 1996, relative à la restauration ou reconstruction des anciens chalets d'alpage et extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière.

ii. Une possibilité dérogatoire au droit de l'urbanisme

116. La loi autorise des travaux sur les chalets d'alpage de manière tout à fait dérogatoire par rapport au droit commun. Outre le fait déjà mentionné qu'ils n'ont pas besoin d'être accessibles ou raccordés aux réseaux, l'article L. 145-3 I permet leur changement de destination, ce qui n'était pas possible au règlement national d'urbanisme avant 2003, car seules l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes étaient autorisées en dehors des parties urbanisées. Pour apprécier le changement de destination de la construction, la jurisprudence considère qu'il convient de prendre en compte la destination initiale de la construction, ainsi que, le cas échéant, tout changement de destination intervenu ultérieurement. Dès lors, une fois le chalet d'alpage rénové en habitation ou hébergement touristique, il n'est plus un « chalet d'alpage » mais il reste protégé, car la loi vise les « anciens » chalets.

Malgré la généralisation du changement de destination en 2003 (voir *infra* n° 119, p. 195), les chalets d'alpage restent largement dérogatoires par rapport au droit commun. Tout d'abord parce que s'il est recommandé d'en faire un inventaire¹, ils n'ont pas à être identifiés au PLU², alors même que les PLU doivent comporter des dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard et que l'article L. 151-19 permet au règlement de PLU d'identifier et de localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les immeubles bâtis à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration.

Ensuite, contrairement au droit commun antérieur à 2003³, les chalets d'alpage peuvent faire l'objet d'une reconstruction (voir *infra* n° 120, p. 195), même en l'absence de sinistre, voire même à l'état de ruine. Le gouvernement, à la suite du Conseil d'État⁴, a certes considéré dans sa circulaire puis dans son instruction, qu'une ruine ne pouvait faire l'objet d'une reconstruction, car elle ne pouvait être qualifiée de construction en vue de sa restauration et car elle avait perdu tout caractère patrimonial « dès lors qu'elle se ramène à un tas de pierres », mais cette interdiction n'est pas absolue. Elle vaut « surtout pour les bâtiments isolés ». La reconstruction d'une ruine pourrait être admise « très exceptionnellement » dès lors que des documents historiques permettent de reconstituer le volume et la destination de la construction. Le tribunal

1. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 10 : Le régime applicable aux chalets d'alpage et aux bâtiments d'estive, p. 9, et auparavant Circ. n° 96-66, 16 juill. 1996, relative à la restauration ou reconstruction des anciens chalets d'alpage et extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière.

2. CAA Bordeaux, 7 nov. 2017, n° 15BX02294, *Société d'exploitation Amidis et Cie*.

3. Rep. Min, QE n° 01634, *JO Sénat*, 15 nov. 2012, p. 2606.

4. CE, 11 mai 1994, n° 129592, *Midali*, *LPA* 14 nov. 1994, p. 8; *RDI* 1994, p. 652.

administratif de Marseille a d'ailleurs admis la reconstruction de ruines ¹.

Cela peut potentiellement permettre un nombre de constructions importantes avec des incidences sur l'environnement. À Cervières par exemple la direction départementale de l'équipement recensait 25 ruines ². La réalisation d'inventaires de chalets d'alpage qui incluraient des ruines à reconstruire permet certes d'évaluer le potentiel de la commune mais peut également constituer une incitation à construire et une source de pression foncière si elle facilite la reconstitution historique des éléments du chalet. Rappelons que les anciens chalets peuvent se monnayer jusqu'à 400 000 euros dans les Alpes ³ et trouve preneur à ce prix puisque qu'une soixantaine de dossiers sont déposés annuellement en Savoie et Haute-Savoie.

Autre caractère dérogatoire : la prise en compte des risques. Le changement de destination des chalets d'alpages, initialement conçus pour un usage saisonnier, se traduit par une plus grande exposition aux risques des biens et des personnes et c'est d'ailleurs ce qui avait motivé le refus de permis pour la restauration de chalets avant la réforme de 1994 ⁴. Or, si le risque pour les personnes peut être réduit par une limitation d'usage, il n'en est pas de même pour le risque qui concerne les biens. La circulaire n° 96-66 du 6 juillet 1996, relative à la restauration ou reconstruction des anciens chalets d'alpage admettait néanmoins la restauration ou la reconstruction de chalets, malgré la présence d'avalanches, dont le risque devait être apprécié « en fonction de l'usage saisonnier du bien ». Malgré la satisfaction des élus sur ce point ⁵, le gouvernement est toutefois revenu sur cette position ⁶ pour faire primer le souci de sécurité. Le juge pour sa part a rappelé la nécessité de prendre en compte les phénomènes avalancheux pour la délivrance du permis de construire en 2006 ⁷ puis en 2008 ⁸. Aujourd'hui l'instruction gouvernementale du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulière à la montagne du code de l'urbanisme indique que l'autorité préfectorale peut refuser une demande d'autorisation de restauration ou de reconstruction de chalet d'alpage si elle a une connaissance avérée d'un

1. TA Marseille, 21 oct. 2013, n° 1103709, *Grolier c. Cne de Salle-les-Alpes*.

2. PRÉFET DES HAUTES-ALPES et DDE 05, Loi « Montagne », Intervention de l'État en matière de chalets d'alpage, 19 oct. 1995. p. 6.

3. La Revue « L'Expansion » du 26 janvier 2011 relate les propos d'un notaire de Savoie indiquant que le prix des chalets d'alpage atteignait des sommets, « de 150 000 à 400 000 euros pour un tas de pierre et de bois », cité par B. CREUCHET et al., *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013, p. 29. Sur internet on trouve des chalets d'alpages rénovés, situés sur le domaine skiable, pouvant atteindre le montant de 2 800 000 euros. <https://www.leggett-immobilier.com/acheter-vendre-une-maison/view/114156LDS73/chalet-a-vendre-a-saint-martin-de-belleville-savoie-rh%C3%B4ne-alpes-france>, visité le 20/01/2023.

4. CAA Lyon, 7 juill. 1995, n° 93-1166, *Cne de Grand Bornand*, *BJDU* 1995, 3, p. 227, concl. D. GAILLETON.

5. QE, n° 03103, *JO Sénat*, 15 nov. 2012, p. 2575.

6. Rép. min., QE n° 08718, *JO Sénat*, 11 mars 1999, p. 798.

7. CAA Lyon, 2 fév. 2006, n° 02LY02286, *Préfet de Savoie c. Cne de Beaufort-sur-Doron*, *Constr.-Urb.* 2006, comm. 14, note P. CORNILLE ; *DAUH* 2007, 288.

8. CAA Lyon, 17 déc. 2008, n° 305409, *Falcoz*, *JCP A* 2009, note P. BILLET.

risque naturel lié par exemple aux avalanches, chutes de blocs ou glissement de terrains¹.

Enfin, dernière dérogation par rapport au droit commun mais cette fois-ci dans le sens de la protection, la reconstruction et la restauration des chalets d'alpage requièrent une autorisation préfectorale *ad hoc* et est assortie d'une servitude d'usage.

iii. Une dérogation encadrée par une autorisation préfectorale et assortie d'une servitude d'usage

117. L'autorisation de réaliser des travaux sur un chalet d'alpage, s'accompagne de l'institution formelle par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat, de la possibilité d'assortir l'autorisation de construire portant sur un chalet d'alpage, d'une servitude limitant l'usage de la construction et dédouanant la commune de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics, notamment en hiver². La restriction d'usage est publiée au fichier immobilier pour assurer l'information des tiers, notamment en cas de transmission. Elle doit toutefois être supprimée ou modifiée si les conditions de desserte du chalet évoluent³. Bien que constituant une garantie pour la commune, nous verrons dans la deuxième partie de cette thèse (*infra* n° 363, p. 492), que l'institution de la servitude n'a pas été systématique, ce qui a conduit le juge à la rendre obligatoire.

La restauration ou la reconstruction de chalets d'alpage requiert également une autorisation préfectorale délivrée après avis simple de la CDNPS et depuis 2014 de la CDPENAF⁴, alors qu'avec l'ancien article L. 145-3 II le législateur avait confié la préservation des paysages et du patrimoine culturel montagnard aux autorités décentralisées. La décision du préfet s'appuie alors sur l'avis de la CDNPS et de la CDPENAF. La première commission s'attache à vérifier leur caractère patrimonial ainsi que la protection et la mise en valeur du patrimoine montagnard par le projet. Cette dernière notion concerne non seulement le chalet en lui-même (avec ses éléments particuliers – matériaux, ouvertures, sens du faîtage, volume...), mais également les autres éléments de patrimoine montagnard : paysages et patrimoine naturel. L'instruction gouvernementale ajoute parmi les éléments à prendre en compte pour se prononcer sur les enjeux environnementaux, les conditions de desserte projetées et le traitement des abords⁵.

1. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 10 : Le régime applicable aux chalets d'alpage et aux bâtiments d'estive.

2. La restriction d'usage était prévue par la circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996 précitée, mais s'agissant d'une limitation du droit de propriété, seul le législateur pouvait l'imposer. La servitude a par ailleurs été jugée conforme à la constitution, Cons. const., 10 mai 2016, n° 2016-540 QPC, *Société civile Groupement foncier rural Namin et Co. - Servitude administrative grevant l'usage des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive* -, AJDA 2016, p. 928.

3. CAA Lyon 19 mai 2011, n° 09LY01441 *Nadine A.*

4. L. n° 2014-366, 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite Loi « ALUR ».

5. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de

La deuxième commission, la CDPENAF, vérifiera pour sa part que la restauration ou la reconstruction est compatible avec le caractère agricole, pastorale ou forestier du secteur. Mais en dehors des chalets qui se situent en zone Natura 2000 et qui sont soumis à ce titre à évaluation des incidences sur l'environnement, le dossier présenté en CDNPS ne comprend que peu d'éléments permettant d'évaluer les incidences autres que paysagères sur l'environnement. Certes le permis de construire qui suivra l'autorisation permettra de contrôler l'existence de l'alimentation en eau potable et d'un système d'assainissement, mais les questions relatives à la phase chantier ne sont pas toujours abordées (acheminement des matériaux, traitement des déchets, bilan carbone de l'opération. . .).

L'autorisation préfectorale sera ensuite suivie d'une ou de plusieurs autorisations de travaux (absence d'opposition à déclaration de travaux ou permis de construire), car l'arrêté préfectoral n'est pas frappé de caducité. Ces deux types d'autorisations sont indépendantes, même si la première est indispensable pour permettre la délivrance du permis de construire en l'absence de voies et réseaux¹. Ainsi, l'autorisation préfectorale peut être refusée alors même que rien ne s'oppose à ce que l'autorisation de construire soit accordée. Un préfet ne commet pas d'erreur d'appréciation par exemple en rejetant la demande de restauration d'un chalet d'alpage au motif que le choix du matériau de couverture constitué d'un bac acier et non de lauzes porte atteinte au patrimoine existant, même si le PLU prévoit des couleurs grises pour les matériaux de toitures². Inversement, le permis de construire pourra être refusé notamment pour des motifs de sécurité publique ou sur le fondement des dispositions de PLU. Mais les deux autorisations sont nécessaires pour commencer les travaux. L'articulation entre elles n'est cependant pas évidente, l'autorisation préfectorale (encadrée par un délai de 4 mois depuis 2014³) n'étant pas une pièce du dossier de demande de permis de construire. L'instructeur de l'application du droit des sols pourra certes consulter le recueil des actes administratifs de la préfecture, mais force est de constater que la recherche (par date de recueil) est loin d'être aisée, d'autant que l'autorisation préfectorale peut être très ancienne. En outre, si le chalet d'alpage est accessible,

l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 10 : Le régime applicable aux chalets d'alpage et aux bâtiments d'estive, p. 6.

1. CAA Nancy, 31 oct. 1996, n° 95NC1291, *Alsace nature et environnement et al.*, *BJDU* 1996, 6, p. 453. Le juge a néanmoins considéré qu'un permis de construire qui n'a pas été précédé de l'autorisation préfectorale est illégal.

2. CAA Lyon, 9 nov. 2010, n° 10LY01293, *Ministre de l'écologie*.

3. D. n° 2014-1300, 23 oct. 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité). L'article 76 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 précitée impose que l'autorisation préfectorale soit expresse, ce dont prend acte le décret n° 2018-1237 du 24 décembre 2018 pris pour l'application du second alinéa du 3° de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme qui prévoit que faute de délivrance de l'autorisation dans le délai de 4 mois à compter de la réception du dossier de demande complet, l'autorisation est réputée rejetée.

il n'aura peut être pas le réflexe d'enclencher la procédure de chalets d'alpage.

La loi n° 2016-1688 du 28 décembre 2016 inverse aujourd'hui la chronologie procédurale du dossier : le chalet doit faire l'objet d'une servitude d'usage de manière systématique (précaution prise compte tenu de la relative mise en œuvre de cette restriction d'usage par les élus locaux) avant de faire l'objet de l'arrêté préfectoral puis du permis de construire, ce qui laisse donc aux élus (et plus probablement aux instructeurs de permis de construire) la difficulté d'apprécier si le chalet a une valeur patrimoniale, non dénaturée par des travaux plus récents. Ce dernier point est d'ailleurs une des failles de la réglementation sur les chalets d'alpage à laquelle les services de l'État Savoyards ont essayé de pallier en précisant dans leur doctrine qu'il convenait de considérer qu'un ancien chalet d'alpage conservait sa qualité d'ancien chalet d'alpage tout au long de son existence, même lorsqu'il avait perdu (du fait d'interventions physiques ou d'abandon) son intérêt patrimonial. Car, « admettre qu'il a perdu sa qualité de chalet d'alpage conduirait à lui autoriser des extensions, voire des annexes, ce qui est contraire à l'objectif initial de la procédure chalet d'alpage et contribuerait in fine à accroître le mitage¹ ». Cette position n'a toutefois pas été suivie par le gouvernement dans son instruction de 2018. Pourtant, ce cas est fréquent car les travaux se font souvent sans autorisation soit par ignorance de la réglementation, soit par facilité. On mentionnera le nombre particulièrement faible des demandes d'autorisations en Isère par exemple : 6 de 2010 à 2017 dont 3 à des fins pastorales. La circulaire n° 96-66 recommandait certes un suivi des chalets d'alpage pour éviter les travaux sans autorisation, mais s'agissant de constructions isolées il n'y a guère que dans le périmètre des parcs nationaux que les autorités de police sont susceptibles de connaître et de mettre en œuvre la réglementation applicable².

Les constructions isolées en plaine qui bénéficient aujourd'hui de la possibilité de reconstruction et de changement de destination sont plus aisément identifiables. Elles ont en effet bénéficié d'une extension de la dérogation patrimoniale des chalets d'alpage.

1. DDT 73, *Bâtiments isolés ou groupes de bâtiments isolés en zone de montagne*, 6 août 2018, p. 4.

2. Circ. n° 96-66, 16 juill. 1996, relative à la restauration ou reconstruction des anciens chalets d'alpage et extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière.

b. L'extension en boomerang de la dérogation patrimoniale des chalets d'alpage

118. La possibilité de déroger aux règles d'urbanisme va se diffuser dans un premier temps dans le droit commun pour permettre les changements de destination à des fins « patrimoniales » (i.) et la reconstruction de ruines (ii.), mesures qui viennent offrir de nouvelles possibilités de mitage en montagne.

i. Le changement de destination des constructions isolées, possibilité amorcée par les chalets d'alpage

119. En 2003, la loi urbanisme et habitat s'est inspirée de la situation des chalets d'alpage d'une part pour autoriser le changement de destination des constructions situées en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme et d'autre part pour permettre aux PLU d'identifier les bâtiments agricoles situés dans les zones agricoles susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination afin de permettre la préservation du patrimoine architectural rural¹. Aujourd'hui, l'article L. 151-11 2° du code de l'urbanisme autorise le changement de destination de tout bâtiment, qu'il soit agricole ou affecté à une autre destination et inclut dans la notion d'intérêt patrimonial, tout bâtiment présentant une valeur « dans le patrimoine familial² ». Ils doivent alors être identifiés dans le document graphique du PLU bâtiment par bâtiment et leur choix doit être justifié dans le rapport de présentation. Le changement de destination doit être compatible avec l'activité agricole et la qualité paysagère du site. Il est soumis à permis de construire délivré sur avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers lorsqu'il se situe en zone agricole, ou à celui de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites lorsqu'il se situe en zone naturelle.

Les anciens bâtiments agricoles peuvent également changer de destination après avoir été reconstruits à partir de ruines.

ii. La reconstruction de ruines : une extension nationale de la possibilité de reconstruire les chalets d'alpage

120. Instaurée par l'article 207 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, suite aux importantes tempêtes qui ont eu lieu en France fin 1999 et en 2000, l'ancien article L. 111-3 du code de l'urbanisme permet de reconstruire à l'identique un bâtiment détruit par un sinistre nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en dispose autrement,

1. Ancien article L. 123-3-1, C. urb.

2. Rep. min., QE n° 15429, *JO Sénat*, 1^{er} sept. 2005, p. 2262.

dès lors qu'il a été régulièrement édifié. La jurisprudence a ensuite permis d'encadrer cette possibilité dans un délai raisonnable¹ et a précisé que le sinistre était un évènement fortuit, accidentel, dû à un acte malveillant (acte de terrorisme) ou la conséquence d'une catastrophe naturelle (tremblement de terre, tempête...).

S'inspirant de la possibilité offerte aux propriétaires d'anciens chalets d'alpage, le législateur y a ajouté en 2003² la possibilité de restaurer « 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 » pour permettre la reconstruction des « nombreux bâtiments traditionnels en zone rurale, particulièrement en montagne, [...] aujourd'hui à l'abandon », que l'administration qualifiait de ruines³.

La possibilité de reconstruire à l'identique a ensuite été élargie en 2009⁴ à tous les bâtiments détruits ou démolis, la condition de sinistre ayant été abrogée. En revanche le législateur a repris l'encadrement temporel introduit par la jurisprudence en limitant la reconstruction à 10 ans à compter de la destruction ou de la démolition.

L'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme (Fiche n° 2) considère que l'alinéa 1^{er} de l'ancien article L. 111-3 permettant la reconstruction d'un bâtiment détruit ou démoli s'applique en zone de montagne. Dès lors, si cette exception vient s'ajouter à celles prévues à l'article L. 122-5, il faut également considérer que l'exception de l'alinéa 2 de l'ancien article L. 111-3, aujourd'hui codifié à l'article L. 111-23, est également applicable et que la restauration de tout bâtiment présentant un intérêt architectural est possible sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment. Il appartient donc aux PLU, et depuis 2010⁵ aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, de réglementer la mise en œuvre de ces articles.

Au final, si l'article L. 111-15 avait pour but initial de définir la notion de ruine, il n'a fait qu'alimenter la jurisprudence née des chalets d'alpage et a élargi l'application limitée à un territoire (la zone de montagne) et à des constructions patrimoniales (les anciens chalets d'alpage), à l'ensemble des constructions isolées. Cela va à l'encontre de la volonté initiale du législateur de limiter le « mitage » et de préserver les paysages et les espaces. Cette mesure

1. CE, 9 mai 2012, n° 341259, *Cne de Tomino, Cne de Meria*, *BJDU* 2012, 4, p. 277, concl. C. ROGER-LACAN; *DAUH* 2013, 205; *Environnement et dév. durable* 2012, comm. 65, note D. GILLIG.

2. L. n° 2003-590, 2 juill. 2003, urbanisme et habitat, art. 1^{er}.

3. *JO Sénat*, débats, 26 févr. 2003 relatifs au projet de loi n° 160 (2002-2003) adopté par l'assemblée nationale portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, disponible sur http://www.senat.fr/seances/s200302/s20030226/s20030226_mono.html, visité le 24/10/2022.

4. L. n° 2009-526, 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, art. 9.

5. L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 222, issu de l'avis du CE, 23 février 2005, *Mme Hutin* : *BJDU* 1/2005, p. 16, concl. AGUILA.

apparaît de plus aujourd'hui décalée par rapport aux nouveaux enjeux de sobriété foncière que nous étudierons en deuxième partie (*infra* n° 516, p. 692 et s.).

Nous avons vu dans ce paragraphe que la loi « Montagne » privilégie l'activité touristique parfois même au détriment de l'activité agricole. Le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages étant les bases essentielles du tourisme en montagne, pour reprendre les termes du préambule du protocole « Tourisme » de la Convention alpine¹, leur préservation est capitale pour des motifs tant économiques qu'écologiques. Pourtant la préservation des espaces et paysages montagnards est relative.

§ 2. Une préservation relative des espaces et paysages montagnards

121. Les montagnes sont un sujet d'émerveillement pour ses visiteurs, attirés par l'air pur, les paysages, la nature et les sports alpins. Mais ces aménités, sont particulièrement fragiles, comme l'indiquait dès 1974, le premier rapport au gouvernement sur la montagne :

« la sauvegarde de la nature est, en montagne, essentielle, non seulement parce qu'il est moins onéreux, comme d'ailleurs sur le reste du territoire, de préserver le milieu rural que de s'efforcer de le reconstituer lorsqu'il a été altéré, mais surtout parce que les pollutions et les nuisances de l'espace montagnard se répercutent en s'amplifiant jusque dans la plaine² ».

Ce contexte a donc amené le législateur à inscrire dans la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne que : « La montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection » avec pour objectif particulier « la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel³ ».

Cet objectif s'est traduit par un saupoudrage de préconisations visant à prendre en compte l'environnement de manière générale, sans qu'une protection effective des espaces remarquables

1. Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme, 16 oct. 1998.

2. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 145, p. 29.

3. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précitée, art. 1^{er}.

montagnards ne se dégage¹ (A.). Deux éléments particuliers ont cependant été identifiés et font l'objet d'une réglementation particulière : les lacs de montagne et les aménagements routiers, le premier pour sa beauté et sa sensibilité et le second en raison de ses impacts paysagers (B.).

A. Une protection générale des espaces caractéristiques montagnards réduite au droit commun

122. L'article 72 de la loi « Montagne » a introduit trois articles dans le code de l'urbanisme pour protéger l'ensemble des espaces remarquables désignés : l'article L. 122-9 (ancien article L. 145-3 II), qui porte sur la préservation des espaces caractéristiques montagnards dans les documents et les décisions d'urbanisme, « dont la portée est précisée² » à l'article L. 122-26 (ancien article L. 145-7) qui crée les prescriptions particulières de massifs, auxquels on peut raccrocher l'article L. 122-15 (ancien article L. 145-3 IV) relatif aux unités touristiques nouvelles. Ces articles viennent conforter l'article 93 de la loi, dont l'objet est de protéger les espaces naturels des massifs à travers la réglementation des parcs nationaux.

Chaque article utilise un vocable différent : il est question de protéger les « paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard » (ancien article L. 145-3 II, C. urb.) ou les « zones sensibles, notamment les espaces de haute montagne » (ancien article L. 145-7, C. urb.), de désigner les espaces « les plus remarquables » (ancien article L. 145-7, C. urb.), de protéger « les espaces naturels sensibles particulièrement remarquables » (art. 93 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) et de respecter « la qualité des sites et des grands équilibres » (ancien article L. 145-3 IV, C. urb.).

Si « la plupart des espaces et milieux sont plus ou moins caractéristiques du patrimoine montagnard³ », tous ne bénéficient cependant pas de la même protection. Le législateur avait en effet prévu des modalités de protection plus impératives dans le cas d'espaces particulièrement remarquables pouvant aller jusqu'à limiter les possibilités de leur aménagement au minimum nécessaire à leur gestion⁴.

Nous examinerons donc la hiérarchie de ces espaces (1.) avant de nous intéresser plus particulièrement à la réglementation qui s'y applique et à leur prise en compte par les aménagements touristiques (2.).

1. M. PRIEUR, « La protection de l'environnement en montagne », *RFDA* déc. 1985, p. 798-804.

2. R. de CAUMONT, *Projet de loi (n° 2006) relatif au développement et à la protection de la montagne tome I présentation générale, examen des articles*, Assemblée nationale, 1984, p. 169.

3. *Ibid.*, p. 169.

4. *Ibid.*, p. 169.

1. Une hiérarchisation des espaces à protéger

123. La loi « Montagne » hiérarchise les espaces à protéger à l'ancien article L. 145-7 qui distingue :

- les milieux particulièrement sensibles pour lesquels les seuils et critères des études d'impact et d'enquête publique spécifiques aux zones de montagne pouvaient être adaptés par des prescriptions particulières de massif ;
- les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, notamment les gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade et du canoë-kayak, cours d'eau halieutiques peuplés de truites où il paraît désirable d'assurer une protection spéciale des poissons de cette espèce, et leurs abords, que les prescriptions particulières de massif pouvaient designer pour en définir les modalités de préservation (I 2°),
- les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard pour lesquels, les prescriptions particulières de massif peuvent, à partir de 2005¹, préciser, les modalités de leur préservation par les document et décisions relatifs à l'occupation des sols (3°),
- Les zones sensibles, notamment les secteurs de haute montagne, pour lesquels les comités de massifs peuvent élaborer des recommandations (II).

Deux catégories d'espaces sont donc définis : les espaces plus sensibles dont la protection relèverait essentiellement de l'État, et les espaces caractéristiques de la montagne dont la préservation relèverait des collectivités territoriales compétentes en matière d'urbanisme.

Mais cette hiérarchisation est assez confuse, et ce pour deux raisons : d'une part parce que les alinéas II et I 1° de l'ancien article L. 145-7 n'ont jamais été mis en œuvre (sauf à voir dans le régime des zones Natura 2000, une adaptation des seuils des études d'impacts, mais celles-ci ne sont pas propres aux zones de montagne et ne procèdent pas de prescriptions particulières de massif) et d'autre part parce que le 2° de cet article semble dicté à la fois par des motifs écologiques et paysagers mais également par des motifs récréatifs², ce mélange n'étant pas très heureux, les activités récréatives ayant parfois des impacts écologiques importants. Notons que cette liste de milieux montagnards a été pour partie reprise dans une recommandation du comité permanent de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du

1. L. n° 2005-157, 23 févr. 2005 précitée, art. 201.

2. À moins que le législateur n'ait désigné ces activités en tant qu'éléments du patrimoine culturel montagnard, ce qui se conçoit aisément pour l'alpinisme mais moins pour l'escalade et le canoë-kayak qui peuvent se pratiquer en dehors des zones de montagne. En 1985, Pierre Collomb voyait dans cette disposition la faveur accordée par la loi « Montagne » à certaines activités sportives. P. COLLOMB, « Les activités sportives en montagne », *RFDA* déc. 1985, 6, p. 789.

milieu naturel de l'Europe qui propose d'inclure, dans le règlement des zones naturelles des documents d'urbanisme montagnards, les caractéristiques paysagères et les habitats spécifiques des écosystèmes montagnards, tels que « les glaciers, les névés, les moraines, les falaises, les pierriers, les lacs d'altitude, les torrents, les tourbières et les pelouses sèches¹ ». Mais l'objectif de la protection est ici manifestement écologique et paysager.

Après avoir défini la notion d'espaces caractéristiques montagnards (a.), terme que nous emploierons ici pour regrouper les espaces « les plus remarquables » de l'ancien article L. 145-7 et les espaces caractéristiques de l'ancien article L. 145-3 II, à l'instar de J. F. Joye², nous examinerons le régime juridique de leurs protections (b.).

a. Une hiérarchisation variable, qui met en valeur la très grande richesse écologique et paysagère de la montagne

124. Pour cerner la notion d'espaces caractéristiques du patrimoine montagnard, nous nous sommes intéressés au Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) ainsi qu'aux Directives territoriales d'aménagement (DTA) de montagne appelées, en l'absence de prescriptions particulières de massif, à mettre en œuvre l'ancien article L. 145-7 du code de l'urbanisme (i.). Nous nous intéresserons ensuite aux précisions apportées par la jurisprudence (ii).

i. La protection des espaces remarquables dans les documents d'aménagement supracommunaux

125. Nous distinguerons ici les espaces « les plus remarquables » ($\alpha.$) et les espaces « caractéristiques » du patrimoine montagnard ($\beta.$).

$\alpha.$ Les espaces « les plus remarquables » au sens de l'ancien article L. 145-7 du code de l'urbanisme

126. Le PADDUC prévoit qu'à court terme, les « espaces, paysages et milieux les plus remarquables » au sens de l'ancien article L. 145-7 I-2 du code de l'urbanisme devront faire l'objet d'une étude afin d'identifier les sites à protéger et les mesures d'aménagement ou de

1. Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Recommandation n° 25 (1991) concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites, 6 déc. 1991. Cette recommandation suggère également de réglementer le ski hors piste, l'épandage de neige artificielle l'usage de véhicule tout terrain ainsi que toute autre activité susceptible d'avoir un impact défavorable sur les écosystèmes de montagne ».

2. J.-F. JOYE, *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 7 : la contribution du PLU à la préservation du patrimoine caractéristique de la montagne* in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 16/10/2022).

gestion à mettre en œuvre¹, mais il ne semble pas que l'étude ait été réalisée. Elle n'est du moins pas disponible sur internet².

Le projet de DTA des Alpes du Nord considère que les milieux les plus remarquables du patrimoine naturel montagnard (au sens de l'ancien article L. 145-7-2° du Code de l'urbanisme) sont ceux qui ont été identifiés par des inventaires scientifiques d'intérêt régional, national ou européen. Il s'agirait donc d'une part des grands lacs et des nombreux plans d'eau d'altitude et, d'autre part, de milieux semi-naturels, tributaires en partie de l'activité pastorale ou sylvicole (alpages, landes, tourbières, forêts, prairies, zones humides,...). Ce sont les réserves naturelles, les parcs nationaux (cœurs de parc), les arrêtés de biotopes, les sites Natura 2000 et les zones de type 1 de l'inventaire national ZNIEFF et les itinéraires régionaux de découvertes de la randonnée³. Il y ajoute en annexe une liste nominative des paysages et ensembles bâtis « les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard » mais insuffisamment protégés et distingue trois catégories d'éléments du patrimoine montagnard :

- les éléments du paysage naturel soumis à un objectif de protection renforcée du paysage (monts et massifs, cirque, plateaux, grottes, vallées, vallons, cols, cascades),
- le patrimoine historique soumis à un objectif de valorisation du patrimoine bâti (villages et hameaux de montagne, patrimoine de la Résistance, patrimoine militaire, patrimoine religieux et monastique, stations de ski, refuges, voies ferrées, funiculaires, téléphériques, patrimoine sanitaire, patrimoine agricole),
- et les itinéraires régionaux de découvertes de la randonnée.

La DTA des Alpes Maritimes s'appuie pour sa part sur des critères moins réglementaires en désignant les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard à partir de la diversité et la richesse des écosystèmes ou des paysages, la variété d'espèces, flore ou faune, le caractère typique et la notoriété de certains sites ou espaces. Elle établit sur cette base une cartographie exhaustive⁴ de 23 sites comprenant outre la zone centrale du Parc national du Mercantour déjà réglementée, des plaines et plateaux, des espaces forestiers, des gorges, cluses et cours d'eau, des lacs, des grottes et un espace « grand paysage » (partie nord du Férion).

En plus des espaces « les plus remarquables », la loi « Montagne » protège les espaces « carac-

1. PADDUC, annexe 2 : plan montagne, 2 oct. 2015.

2. www.aue.corsica/Le-Padduc-dans-son-integralite_a47.html (visité le 29/06/2022).

3. Projet de DTA des Alpes du Nord, dossier soumis à enquête publique, nov. 2009, p. 12.

4. CAA Marseille, 13 déc. 2018, n° 16MA04428, *Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier du 7 boulevard Cessole* : Le village de Saint-Etienne-de-Tinée n'étant pas répertorié par la carte n° 28 de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes comme un « village caractéristique », le projet de construction ne méconnaît pas l'article L. 145-3 II du code de l'urbanisme, précisé par l'article III-234 la directive territoriale des Alpes-Maritimes approuvée par décret du 2 décembre 2003.

téristiques » du patrimoine montagnard.

***β.* Les espaces caractéristiques au sens de l'ancien article L. 145-3 II du code de l'urbanisme**

127. La DTA des Alpes Maritimes et le projet de DTA des Alpes du Nord désignent également les éléments à protéger au titre de l'ancien article L. 145-3 II (article L. 122-9) du code de l'urbanisme. Le PADDUC ne précise pas les modalités d'application de la loi « Montagne » se rapportant à la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard¹. Il ne le fait que pour les notions d'urbanisation en continuité et de préservation des terres agricoles.

Le projet de DTA des Alpes du Nord identifie les ZNIEFF de type II comme des espaces indissociables et complémentaires de ceux qui ont une haute valeur environnementale avec qui ils forment avec des ensembles cohérents du point de vue écologique² tandis que la DTA des Alpes Maritimes énumère les espaces remarquables à protéger à partir d'une analyse multicritères, reposant sur les caractéristiques physiques des sols, l'aménagement des sites, les caractéristiques paysagères et les protections existantes (monuments et sites classés, arrêtés de biotope, réserves naturelles, parc national). On trouve ainsi dans cette catégorie à la fois des sites désignés par leur nom et des typologies de patrimoine : cols, panoramas célèbres, habitats particuliers (sapinières à androsace, chênaies...), karsts d'altitude, grottes, gouffres, dolines, fleuves, rivières et torrents, gorges et clues, lacs et tourbières, bois, vestiges préhistoriques, protohistoriques et historiques, patrimoine religieux, terres agricoles à forte valeur paysagère, stations climatiques et de sports d'hiver du début du siècle, villages, hameaux, perchés ou groupés, groupes de constructions traditionnelles, et leurs abords (socles, jardins familiaux, prés situés en front de village...), bâtiments isolés à forte valeur patrimoniale et leurs abords, liés à l'héritage agro-pastoral, ou militaire, versants sculptés en terrasses de culture (restanques), pierriers architecturés, compositions paysagères, chemins de crêtes.

Le projet de DTA des Alpes du Nord a donc de prime abord une vision plus protectrice des espaces montagnards, sa liste d'espaces les plus remarquables regroupant l'ensemble des espaces protégés et les inventaires de ZNIEFF de type I, mais le régime juridique de protection qui l'accompagne assimile tous les espaces caractéristiques de montagne au sein d'une même catégorie.

En fin de compte, la DTA des Alpes-Maritimes est le seul document stratégique approuvé à avoir identifié les espaces les plus remarquables pour leur richesse ou leur fragilité et les

1. PADDUC, annexe 2 : plan montagne, 2 oct. 2015, p. 92.

2. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 12.

espaces remarquables pour leur typicité. Pour les autres territoires, c'est le juge administratif, et plus récemment la doctrine administrative, qui ont été amenés à préciser cette deuxième notion.

ii. La définition des espaces caractéristiques par les juridictions administratives et la doctrine récente : une conception qui dépasse les seules protections réglementaires

128. Le juge administratif a progressivement défini les critères des espaces caractéristiques (α .) sur lesquels la doctrine administrative s'est appuyée pour rédiger une fiche thématique (β .).

α . L'analyse du juge

129. Pour l'application de l'ancien article L. 145-3 II, les juridictions administratives procèdent généralement à une analyse en deux temps à l'instar de ce qu'elles font au titre de l'ancien article R. 111-21 (art. R. 111-27) qui prévoit que les projets de construction « peuvent être refusés ou n'être acceptés que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales », si « leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ». Elles vérifient, dans un premier temps, le caractère remarquable des milieux puis dans un second temps, elles s'assurent que le projet n'y porte pas atteinte¹ notamment du fait de sa visibilité depuis d'autres espaces remarquables ou des sentiers de grande randonnée². La Cour administrative d'appel de Marseille a parfois procédé, en plus de cette analyse, à un bilan coûts-avantages³ et pris en compte l'existence de mesures compensatoires suffisantes⁴.

C'est la première étape de cette démarche qui nous intéresse plus particulièrement pour définir les espaces « caractéristiques » que le juge a, au début, largement assimilé à la notion de « site » en s'appuyant sur les protections réglementaires existantes. Mais en 2004, le Conseil d'État a considéré que le fait que le quartier du Faïssé d'Agel, « ne faisait partie ni d'un parc national ni d'une réserve naturelle ne faisait pas obstacle à ce qu'il pût être regardé comme un espace, paysage et milieu caractéristique du patrimoine naturel et culturel montagnard ». Il s'insère

1. CE, 24 avr. 2012, n° 346439, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix*, AJDA 2012, note R. GRAND ; JCP A 2012, act. 308, note L. E. ; *Dr. adm.* 2012, comm. 70, note J.-L. PISSALOUX : le juge du fond commet une erreur de droit s'il s'abstient de rechercher si l'insertion du projet dans le site est compatible avec la préservation des espaces montagnards, même si l'autorisation d'aménager un camping était de nature à diminuer les atteintes portées à ce site par la pratique préexistante du camping sauvage.

2. CAA Marseille, 18 juin 2019, n° 17MA03812, *Association Urgence Nature et al.*

3. On trouve également la notion « d'atteinte excessive » dans certaines décisions. CAA Marseille, 3 jan. 2013, n° 10MA01166, *Marcus*.

4. CAA Marseille, 24 nov. 2005, n° 01MA01198, *Cne de Peille*.

en effet dans le grand paysage du Mont-Agel, inscrit à l'inventaire des sites pittoresques du département, et se situe dans une zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique¹. Le Conseil d'État s'est donc appuyé sur des inventaires et des éléments de paysage pour caractériser l'espace. La Cour administrative d'appel de Marseille a pris acte de cette position puisqu'en 2008, elle sanctionnait un projet qui portait atteinte à des paysages sans protection particulière, mais de « haute qualité » et qui présentaient « un caractère sensible »².

Le juge s'appuie sur l'appréciation de l'espace en cause qui est faite dans le rapport de présentation du document d'urbanisme³ ou de plus en plus dans l'étude d'impact du projet⁴. En effet, depuis 2010, près de 60 % des décisions des juridictions administratives relatives à l'application de l'ancien article L. 145-3 II du code de l'urbanisme qui figurent sur « legifrance » concernent des parcs éoliens, projets soumis à étude d'impact en vertu de l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Ce type de contentieux a amené le juge à considérer qu'une hêtraie, habitat de chiroptères, était un milieu caractéristique du patrimoine naturel montagnard⁵ ou à vérifier si le site d'implantation d'éoliennes abritait des voiliers nicheurs⁶. En 2018 toutefois, la Cour administrative d'appel de Lyon a indiqué que les dispositions de l'ancien article L. 145-3 II n'avaient pas pour objet « de protéger des oiseaux nicheurs ou des chiroptères dont il ne ressort pas des pièces du dossier et n'est, au demeurant, pas allégué qu'ils seraient caractéristiques du patrimoine montagnard⁷ ». On constate d'ailleurs une contradiction entre la Cour administrative d'appel de Toulouse et la neuvième chambre de la Cour administrative d'appel de Marseille d'une part et la septième chambre de la Cour administrative d'appel de Marseille d'autre part. Cette dernière considère en effet que l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme protège les espaces mais pas les espèces⁸, tandis que les premières vérifient la prise en compte de la protection du milan royal⁹, de l'aigle royal de Bonelli, et des espèces de pipistrelles¹⁰ et de chiroptères¹¹ présentant un intérêt patrimonial élevé.

1. La circulaire n° 95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages, précisait déjà que « l'élaboration et le suivi d'une politique du paysage doivent s'appuyer sur une connaissance de la situation et des modifications prévisibles ou constatées » ainsi que sur des « instruments de connaissance non spécifiques de paysages » tels que les ZNIEFF.

2. CAA Marseille, 13 mars 2008, n° 05MA02182, *Cne d'Aiguines*.

3. CAA Marseille, 24 nov. 2005, n° 01MA01198, *Cne de Peille*.

4. CAA Marseille, 19 juill. 2013, n° 11MA00431, *Société Nouvelles énergies dynamiques*.

5. CAA Lyon, 30 sept. 2014, n° 12LY24437, *Sté « Un coup de vent »*.

6. CAA Marseille, 13 nov. 2015, n° 14MA00594, *Association Forum des Monts d'Orb*.

7. CAA Lyon, 30 oct. 2018, n° 16LY00596, *Association Défense de l'environnement des monts du Forez*.

8. CAA Marseille, 20 jan. 2023, n° 20MA03941, *Ligue pour la protection des oiseaux c. Préfet de Haute-Corse*.

9. CAA Toulouse, 19 jan. 2023, n° 19TL00620, *SASU Centrale éolienne de Champcate*.

10. CAA Marseille, 2 fév. 2021, n° 18MA02635, *Sté Eole-Res C. Préfet de l'Hérault*.

11. CAA Marseille, 2 fév. 2021, n° 18MA02362, *Sté Volkswind France C. Préfet de l'Hérault*.

Les juges s'accordent toutefois pour dire qu'un espace qui ne serait pas typique de la montagne, ou encore un site ayant en partie perdu son caractère naturel¹, une zone d'activité² ou encore un massif boisé planté majoritairement de boisements artificiels de résineux destinés à une exploitation forestière³, ne constitue pas un espace caractéristique du patrimoine montagnard. Le gouvernement s'est inspiré de la jurisprudence pour établir une doctrine administrative par voie de circulaire.

β. La doctrine administrative

130. Reprenant l'ensemble de la jurisprudence, la fiche n° 7 intitulée « Préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard » de l'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, indique que les sites concernés par les dispositions de l'article L. 122-9 doivent être identifiés grâce aux protections existantes « telles que le classement au titre des monuments historiques, les sites classés et inscrits, les parcs nationaux et réserves naturelles, les continuités écologiques constituant la trame verte et bleue⁴ ou l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO⁵[...]. Il en est de même des éléments pouvant faire l'objet d'une identification par les prescriptions particulières de massif au titre de l'article L. 122-6.2° : il s'agit notamment des gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade et du canoë-kayak ainsi que les cours d'eau de première catégorie, au sens du 10° de l'article L. 436-5 du code de l'environnement ». Elle ajoute qu'il est aussi possible d'identifier des espaces à protéger qui ne bénéficient pas d'un statut juridique spécifique. Dans ce cas, « les différents inventaires comme les inventaires ZNIEFF ou les atlas des paysages sont des outils d'aide à la délimitation de ces espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ».

La tendance de la jurisprudence (et du droit depuis la Convention de Florence⁶) s'orientent donc vers une prise en compte des espaces non protégés réglementairement. Toutefois, la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a introduit la notion de « site patrimonial remarquable » dans le droit commun, servitude qui

1. CAA Lyon, 26 jan. 2016, n° 14LY01834, *EARLD et al.*

2. CAA Bordeaux, 4 avr. 1996, n° 94BX00012, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalans.*

3. CAA Marseille, 18 juin 2019, n° 17MA03812, *Association Urgence Nature et al.*

4. Pour une application voir TA Grenoble, 31 déc. 2019, n° 1707080, *FRAPNA.*

5. Auxquels on peut ajouter les réserves de biosphères de l'UNESCO puisqu'il y en a six en zone de montagne : Vosges du Nord-Pfälzeward, Cévennes, Lubéron-Lure, Mont Viso, Bassin de la Dordogne et archipel de Guadeloupe.

6. Convention européenne du paysage, 20 octobre 2000, dite « Convention de Florence ».

remplace les Zones de protection du patrimoine architecturale, urbain et paysager (ZPPAUP), les Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), et les Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Ces sites sont exceptionnels. Il s'agit des « villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ¹ ». Il faut donc espérer qu'il n'y ait pas d'assimilation entre ces sites patrimoniaux remarquables et les espaces du patrimoine naturel et culturel montagnard, aussi qualifiés de « remarquables » par les DTA en projet ou approuvées.

Si la typicité des espaces, paysages et milieux montagnards est juridiquement reconnue, force est de constater que le régime juridique de leur protection repose essentiellement sur le droit commun.

b. La réglementation des espaces caractéristiques de montagne repose essentiellement sur le droit commun

131. Bien que la loi « Montagne » ait procédé à une hiérarchisation des espaces à protéger, le régime juridique mis en place par les documents stratégiques tend à assimiler les « espaces les plus remarquables » et les « espaces caractéristiques », lorsqu'il n'existe pas de protection au titre du code de l'environnement.

Ainsi, le projet de DTA des Alpes du Nord, tout en identifiant les paysages et ensembles bâtis les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard insuffisamment protégés, qui doivent donc faire l'objet de modalités de préservations décidées par l'État, les soumettait au régime juridique de l'ancien article L. 145-3 II du code de l'urbanisme et déléguait donc ainsi la protection aux autorités compétentes en matière d'urbanisme. On y trouvait néanmoins quelques préconisations : les éléments du patrimoine historique devaient être identifiés dans les PLU en vue de leur conservation, de leur restauration, et de leur mise en valeur en application de l'ancien article L. 123-1-7 du Code de l'urbanisme (art. L. 151-19 et L. 151-23). De même, les éléments du paysage et les conditions de leur perception (points de vue et cônes de vue significatifs) devaient être préservés. Enfin, les PLU devaient veiller à ne pas permettre d'interrompre la continuité des itinéraires de randonnée, protéger leurs abords et prévoir des dispositions en vue de la prise en compte des enjeux paysagers associés ².

La DTA des Alpes Maritimes procède également à un rappel du droit existant sans préconisation particulière dans les espaces les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard. Dans les espaces caractéristiques, elle recommande simplement la valorisation des chemins de

1. Art. L. 631-1, code du patrimoine.

2. Projet de DTA des Alpes du Nord, dossier soumis à enquête publique, nov. 2009, p. 81.

crêtes et des compositions paysagères¹.

Il revient donc aux documents et décisions relatifs à l'occupation des sols d'adopter des dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

Toutefois, après avoir indiqués les éléments qui peuvent être concernés par cet article ((α)), nous verrons que si les outils de droit commun sont de plus en plus nombreux (β), l'articulation entre la loi « Montagne » et le droit commun demeure complexe (γ).

α . Précisions jurisprudentielles sur le champ d'application de l'ancien article L. 145-3 II

132. Le juge a apporté des précisions sur les éléments visés par l'ancien article L. 145-3 II (art. L. 122-9) du code de l'urbanisme en ce qui concerne les autorisations d'occupation des sols et la planification urbaine.

Pour les décisions relatives à l'occupation des sols, il a indiqué qu'elles concernaient non seulement les permis de construire, d'aménager et de démolir ainsi que les déclarations préalables mais qu'elles pouvaient également inclure une décision d'approbation de réalisation d'un projet de ligne électrique².

En ce qui concerne la planification urbaine, l'article L. 122-9 (ancien article L. 145-3 II) peut concerner un emplacement réservé pour un stationnement qui est de nature à altérer un paysage d'altitude dont le caractère sauvage fait la spécificité et la valeur³, ou encore des emplacements réservés pour la création de voies nouvelles de dimensions importantes, d'un vaste parc de stationnement dans un ensemble boisé et d'un important équipement de télétransport⁴, une zone d'activité où étaient admises les constructions à usage de commerce et d'artisanat, à usage industriel et les laboratoires de recherche dans une partie de commune inscrite à l'inventaire des sites pittoresques du département des Alpes-Maritimes⁵. De même, le Conseil d'État a considéré que « l'aménagement de courts de tennis, même en nombre limité, ou de piscines, même de faibles dimensions, et la construction de locaux indispensables au fonctionnement des activités sportives et de loisirs » prévus par un POS, sont de nature à porter atteinte au caractère « sauvage » de l'espace naturel protégé de moyenne montagne⁶, et que l'aménagement du

1. DTA des Alpes Maritimes, approuvée par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003, p. 127.

2. CE, 9 juin 2004, n° 254691, *Cne de Peille, Environnement et dev. durable* 2004, comm. 113.

3. TA Nice, 8 nov. 1988, n° 1167/88/II, *Epoux Blot*.

4. CE, 23 oct. 1996, n° 159473, *Cne de Combloux, Quot. jur.* 22 juill. 1997, p. 3; *Gaz. Pal., pan. dr. adm.* 1997, 2, p. 113-114; *BJDU* 1996, 6, p. 453.

5. TA Nice, 11 mai 1995, n° 94-3407, 94-3408, 94-3463, *Association de défense et de sauvegarde des sites de Peille et al. c. Cne de Peille, BJDU* 1995, 3, p. 198.

6. CE, 20 sept. 1991, n° 79539, *Cne de Spéracèdes, Gaz. Pal.* 1991, p. 70; *Gaz. Pal.* 1992, p. 56.

domaine skiable inscrit dans le programme pluriannuel de développement touristique de la commune de Vaujany aurait un impact très important sur un site sensible « des plus pittoresques du massif des Grandes Rousses » et altérerait profondément et de manière irréversible les paysages¹.

La loi « Montagne » enjoint donc à préserver les espaces caractéristiques du patrimoine montagnard, mais en dehors des anciens chalets d'alpage que nous avons vus *supra* n° 114, p. 188), elle ne prévoit pas d'outils spécifiques et renvoie au droit commun qui en comporte de plus en plus.

β. Des outils de protection de droit commun de plus en plus nombreux

133. La loi « Montagne » invite à mettre en œuvre les outils prévus par le droit commun de l'urbanisme en particulier ceux prévus pour les POS puis les PLU², les SDAU³ puis les SCOT⁴ fixant avant tout des orientations dans ce domaine.

Ces dispositions peuvent consister dans la délimitation d'une zone naturelle « ND » du POS qui couvre les sites inscrits et classés⁵. En effet la zone ND est délimitée en raison de la « qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique⁶ ». Aujourd'hui la zone naturelle N est délimitée soit en raison de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels, soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles, soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues⁷.

La délimitation de sous-zonages permet également de contenir les aménagements dans un espace défini. C'est le cas de la délimitation des domaines skiables, de leurs zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et de leurs secteurs réservés aux remontées mécaniques (art. R. 151-38 C. urb.), mais également de la délimitation des sous secteurs de camping, pour peu qu'elle corresponde à la réalité des aménagements⁸.

1. CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

2. Voir J.-F. JOYE, *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 7 : la contribution du PLU à la préservation du patrimoine caractéristique de la montagne* in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 16/10/2022).

3. Ancien art. L. 122-1, C. urb.

4. Art. L. 141-8, C. urb. Le SCOT peut également définir par secteur des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagères applicables en l'absence de plan local d'urbanisme.

5. CE, 7 déc. 1999, n° 110508, *Cne d'Ampus*.

6. Ancien art. R. 123-18, C. urb.

7. Art R. 151-24, C. urb.

8. CAA Marseille, 13 mars 2008, n° 05MA02182, *Cne d'Aiguines*.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui remplace les POS par les PLU, a renforcé les possibilités de prendre en compte les espaces remarquables en en faisant une orientation du projet d'aménagement et de développement durables¹. De plus, la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard peut faire l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation thématique du PLU au titre des « actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine² ». Le règlement lui-même peut-être « ciselé » grâce à de nouveaux outils qui permettent de mieux préserver les espaces remarquables montagnards : l'article L. 151-19³ permet au règlement d'identifier et de localiser les éléments de paysage urbain et d'identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation, leur conservation ou leur restauration. L'article L. 151-23 permet également d'identifier et localiser les éléments de paysage naturel et de délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et de définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation.

Ces possibilités existent même en l'absence de document d'urbanisme depuis l'adoption de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové puisque l'article L. 111-22 du code de l'urbanisme permet aux collectivités territoriales d'identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection, par délibération prise après une enquête publique. Rarement mise en œuvre⁴, cette disposition peut s'avérer intéressante pour mettre en valeur l'architecture traditionnelle ou la silhouette paysagère de villages et hameaux traditionnels. L'application de cette disposition sur la commune de Valjouffrey a permis de mettre en valeur les formes urbaines des hameaux et leur patrimoine architectural, les clapiers, le patrimoine de pierres sèches, les jardins potagers et haies remarquables⁵.

Le règlement du document d'urbanisme peut enfin déterminer des règles concernant l'aspect

1. Art. L. 151-5, C. urb.

2. Art. L. 151-7, C. urb.

3. Ancien article L. 123-1, C. urb., issu de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

4. Deux cas en Isère : commune de La Garde, par délibération du 6 septembre 2017 et commune de Valjouffrey par délibération du 25 janvier 2019.

5. Valjouffrey, délibération du 25 janvier 2019 identifiant et localisant des éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définissant les prescriptions de nature à assurer leur protection.

extérieur des constructions, leur implantation dans la pente, leur volumétrie¹. Il détermine la nature ou l'importance des annexes et « extensions limitées » qui peuvent être autorisées et encadrer le changement de destination des constructions notamment en zone naturelle et agricole. Il résulte de ce recours au droit commun sur invitation de la loi « Montagne » une articulation complexe entre ces deux droits.

γ. Une articulation complexe de la loi « Montagne » avec le droit commun

134. Malgré les outils de la planification urbaine pour protéger les éléments du patrimoine montagnard, le juge judiciaire considère que la règle de l'ancien article L. 145-3 II s'applique, sans qu'il soit nécessaire que le PLU délimite les espaces caractéristiques montagnards², ce qui est cohérent avec la position du juge administratif en matière de loi « Littoral »³, mais cela exonère la commune d'une réflexion sur son patrimoine. Il part également du principe qu'en zone constructible l'occupation du sol projetée et les aménagements s'y rapportant sont conciliés avec l'exigence de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, alors que l'ancien article L. 145-3 II ne protège pas uniquement les paysages naturels. Il concerne également le patrimoine culturel, qui peut être bâti.

En l'absence de document d'urbanisme, le recours à des dispositions de droit commun est également fréquent. C'est le cas de l'ancien article R. 111-21 (aujourd'hui art. R. 111-27) du code de l'urbanisme déjà mentionné, souvent assimilé à l'ancien article L. 145-3 II⁴, que ce soit du fait du pétitionnaire ou du juge lui-même. Leurs champs d'application diffèrent néanmoins puisque le premier article concerne les documents et les décisions relatifs à l'occupation des sols, alors que l'ancien article R. 111-21 ne concerne que les constructions⁵. Il est donc fréquent de voir l'ancien article L. 145-3 II évoqué à propos des documents de planification tandis que

1. Ancien art. L. 123-1, C. urb. pour les POS, art. L. 151-17 et L. 151-18 pour les PLU. Mentionnons également la pratique courante d'annexer aux POS des cahiers des prescriptions et recommandations architecturales. Voir J.-F. INSERGUET, *L'écriture du règlement : problèmes généraux. Fiche n° 4 Les cahiers de prescriptions ou de recommandations in La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 34-36.

2. Cass., Civ. 3e, 11 juill. 2019, n° 18-18.803. Voir S. M. MOULIN, « Définition et délimitation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard : les apports de la jurisprudence administrative et judiciaire », *Fenêtre sur Cour* oct. 2020, 5, p. 30-38.

3. L'absence de matérialisation de la bande littorale de cent mètres sur le document graphique d'un document d'urbanisme ne suffisait pas à révéler la méconnaissance de la loi « Littoral », CAA Marseille, 18 juin 2010, n° 07MA00958, *Fédération des espaces naturels et de l'environnement des Pyrénées-Orientales*.

4. CE, 25 sept. 2019, n° 417870, *Association Autant en emporte le vent et al.*, *AJDA* 2019, p. 1907; *JCP A* 2019, 40, act. 613, note L. ERSTEIN; *BJDU* 2019, 6, p. 387, obs. X. de LESQUEN, concl. L. DUTHEILLET DE LAMOTHE; *JCP A* 2020, 21 and 22, p. 2151, chron. R. VANDERMEEREN.

5. Ce moyen est donc inopérant à l'appui de conclusions dirigées contre un arrêté autorisant la création d'une unité touristique : CAA Bordeaux, 31 déc. 2009, n° 09BX00290, 09BX00291, 09BX00345, *Cne d'Aragnouet, Ministre de l'écologie, Environnement et dév. durable* 2009, comm. 69, note M. SOUSSE.

l'ancien article R. 111-21 sera évoqué à propos d'un projet¹. En 2018, toutefois le juge a fait une application cumulée des deux articles à propos d'un permis de construire : sur le fondement de l'ancien article R. 111-21, il a vérifié l'insertion paysagère d'un projet tandis que sur le fondement de l'ancien article L. 145-3 II, il a contrôlé que l'espace concerné par le projet était typique du patrimoine montagnard².

Notons que si le champ d'application de l'ancien article L. 145-3 II est plus large que celui de l'ancien article R. 111-21, il n'est pas rare que le droit commun vienne au secours des paysages montagnards, puisque les dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » sont écartées pour les projets entrant dans le cadre de l'ancien article L. 145-8 (art. L. 122-3). L'article R. 111-27 demeure en effet applicable dans ce cas.

C'est le cas en particulier des parcs éoliens dont la qualification comme équipements publics incompatibles avec le voisinage des habitations³, les rend non seulement susceptibles d'intégrer les installations et ouvrages nécessaires aux services publics autres que les remontées mécaniques de l'article L. 122-3, car leur localisation pourrait correspondre à une « nécessité technique impérative » (présence de vents particulièrement favorables à la production électrique), mais les fait échapper également à l'obligation de réaliser une étude de discontinuité. De même l'article L. 111-6 sur les entrées de ville peut venir au secours des paysages montagnards, même lorsque les constructions se situent dans une zone d'activité ayant perdu son caractère naturel ou agricole.

Reste que l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme est plus protecteur depuis que la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite « loi Macron », a réduit la portée de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme aux espaces les plus sensibles à la tête desquels figurent les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. Cette disposition permet en effet au juge judiciaire d'ordonner la démolition d'une construction édifée conformément à un permis de construire lorsque celui-ci a été ensuite annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et uniquement dans certains secteurs.

Ce faisant, cette réforme replace le curseur des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard vers les espaces réglementairement protégés, puisque figurent notamment aux côtés de ces espaces, les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables

1. CAA Lyon, 8 déc. 2011, n° 10LY02721, *Société espace loisirs enfants*.

2. CAA Lyon, 19 juin 2018, n° 16LY03750, *Association Les amis de Megève et de Demi-Quartier et préfet de la Haute-Savoie*.

3. CE, 16 juin 2010, n° 31140, *Leloustre*, *AJDA* 2010, p. 1892, note MICHALLET ; *BJDU* 2010, p. 173, obs. TRÉMEAU, concl. ROGER-LACAN ; *BJCL* 2010, p. 518, obs. DEGOFFE, concl. ROGER-LACAN ; *JCP A* 2010, p. 2333, note MAILLOT ; *Dr. adm.* 2010, 151, note DUBREUIL ; *RJEP* 2011, 4, obs. GUIHAL ; *EDCE* 2011, p. 62 ; *DAUH* 2011, 416, p. 282.

ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, la bande de trois cents mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels de montagne d'une superficie inférieure à mille hectares, la bande littorale de cent mètres, les cœurs des parcs nationaux, les réserves naturelles et les périmètres de protection autour de ces réserves, les sites inscrits ou classés, les sites désignés Natura 2000, les sites patrimoniaux remarquables, les abords des monuments historiques, et les secteurs délimités par le plan local d'urbanisme en application des articles L. 151-19 et L. 151-23 du présent code.

L'ancien article L. 145-3 II (art. L. 122-9) est renforcé par des dispositions spécifiques pour les aménagements touristiques qui imposent que la localisation, la conception et la réalisation des unités touristiques nouvelles respectent la qualité des sites et les grands équilibres naturels (ancien article L. 145-3 IV devenu L. 122-15). Cette vérification étant rarement effectuée dans les autorisations d'unité touristique nouvelle, le juge est devenu le principal arbitre des conflits entre développement touristique et protection des espaces naturels.

2. Le juge, arbitre du respect des grands équilibres

135. D'apparence protectrice, la notion de grands équilibres favorise en fait le développement économique dans les dossiers UTN (i.). Le juge s'inspire de la notion d'espaces caractéristiques pour en sanctionner les déséquilibres flagrants et l'élargit pour embrasser la notion plus vaste d'environnement (ii.).

i. La notion de grands équilibres : une conciliation d'intérêts antagonistes, plus qu'une protection

136. La directive montagne n'utilise pas l'expression de qualité des sites et de grands équilibres, mais son édicton est née de l'engagement de l'État à porter ses efforts sur un tourisme « respectueux des sites et des paysages¹ » et de sa volonté de mieux aménager, « à la fois pour protéger les sites et garder intacte la richesse de la montagne », plus particulièrement en haute montagne « où, en règle générale, la construction et l'urbanisation doivent être limitées au maximum² ». En toute logique donc, les projets UTN devaient respecter les dispositions d'urbanisme du premier paragraphe de la directive³.

La loi « Montagne » maintient la procédure des UTN, mais substitue à la notion de priorité de la protection sur l'aménagement, la notion d'équilibre, et même de « grands équilibres » entre

1. Discours de Vallouise prononcé par le Président Valéry Giscard d'Estaing le 23 août 1977.

2. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne précitée, préambule.

3. *Ibid.*, art. 2.

développement et protection ¹.

Les UTN sont donc désormais conçues comme une dérogation au principe de protection des espaces montagnards d'une part parce qu'elles ne sont plus tenues par la règle de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, principe majeur de la loi « Montagne » (art. L. 122-5 C. urb.) qui vise à éviter le mitage et l'étalement urbain (voir *infra* n° 156, p. 239), et d'autre part parce que les équipements sportifs sont autorisés dans les espaces agricoles (voir *supra* n° 109, p. 177).

Le législateur conditionne cependant leur localisation, leur conception et leur réalisation au respect de la qualité des sites et des grands équilibres naturels, tout en les définissant comme des opérations de développement touristique qui entraînent une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards (ancien article L. 145-9, C. urb.). La conciliation entre les enjeux antagonistes que sont l'aménagement et la protection des espaces apparaît donc dans ces conditions extrêmement délicate et ce d'autant plus que le volet « environnemental » des dossiers UTN est peu fourni. Certes, il s'inspire du contenu des dossiers d'étude d'impact prévu par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 19 juillet 1976 relative à la protection de la nature et comporte une analyse de l'état initial du site et de son environnement, ainsi qu'une analyse des effets du projet sur l'environnement et des mesures de protection avec l'estimation de leur coût, mais il met surtout l'accent sur les infrastructures, les équipements touristiques existants et leurs conditions de fréquentation, ainsi que sur les risques naturels (ancien art. R. 145-6, C. urb.). Le législateur a d'ailleurs fait le choix de ne plus soumettre les UTN à étude d'impact, contrairement aux opérations isolées de développement touristique de la directive Montagne ², ce dont le juge a pris acte ³.

Les UTN sont par là même exonérées d'enquête publique et comme elles sont de plus validées de façon quasi-systématique par une commission dont la composition fait une très large part à la défense d'une vision touristique de la montagne (voir *supra* n° 86, p. 140), le juge administratif est devenu l'arbitre du respect des grands équilibres. Il exerce sur les UTN, un contrôle normal ⁴

1. L. BLAISE, B. ROUSSEAU et A. WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, p. 18.

2. A.24 août 1979 relatif à l'application du chapitre 2 de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

3. CAA Lyon, 16 juill. 1999, n° 98LY01475, *Association Puy-de-Dôme Nature Environnement*, RJE 2000, 1, p. 120, concl. VESCLIN ; RGCT 2000, p. 95 ; CAA Lyon, 18 juill. 2000, n° 96LY02821, *Cne de Mont-de-Lans* ; CE, 28 juill. 2004, n° 246750, *Association Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement Catalan et al.*, Environnement 2004, comm. 116 ; *Tourisme et Droit* 2005, 67, p. 10 ; AJDA 2004, 807 et 2359CAA Marseille, 22 nov. 2010, n° 08MA04209, *Sté d'aménagement d'Isola 2000*.

4. CAA Lyon, 15 oct. 2013, n° 13LY00894, *Cne d'Allevard et al.*, JCP A 2014, p. 2036, obs. F. BARQUE ; *Environnement et dév. durable* 2013, comm. 52 ; AJDA 2013, 26, p. 1532, concl. C. BAILLEUL.

au regard de cette notion qu'il a donc été amené à préciser.

ii. Les grands équilibres, une notion précisée par le juge notamment à partir du contenu des UTN

137. La notion de grands équilibres est proche de celle d'espaces caractéristiques montagnards. C'est pourquoi, le juge procède là aussi à une analyse combinée de la qualité du site et de la sensibilité des grands équilibres d'une part et de l'importance de leur modification liée à l'aménagement touristique d'autre part¹. Il souligne par exemple que le projet de station de sports d'hiver sur la commune de Vaujany est situé sur un site, « des plus pittoresques du massif des Grandes Rousses² », ou que le projet de golf d'Ampus, est situé en partie dans un périmètre de protection des monuments historiques et à proximité d'un site inscrit et d'un site classé³. Il souligne également la qualité du site du massif du Mont Salève⁴, ou celle des Puys de Dôme, qui ne concerne cependant pas le site d'accueil du projet Vulcania, implanté sur un ancien dépôt de munitions⁵. Il prend également en compte le paysage urbain et l'architecture particulière des stations de ski, notamment à Flaine⁶.

Les projets importants sont susceptibles de porter atteinte à la qualité de ces sites et aux grands équilibres⁷. Ce sera le cas d'un projet de golf comportant diverses constructions représentant une surface hors œuvre nette de 95 000 m², et l'édification d'un bâtiment en forme de balle de golf de 70 mètres de diamètre, ou encore l'aménagement d'un domaine skiable qui altèrera profondément et de manière irréversible les paysages, la flore et la faune qui comporte des espèces rares ou pour lequel, les risques d'avalanches sont d'une « importance inhabituelle⁸ ».

Outre la surface du projet, le juge prend en compte sa proportion par rapport à l'espace remarquable⁹, minoré le cas échéant par les mesures pour réduire ou compenser l'impact du

1. CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2012, n° 10BX02516, *Association Nature Comminges*.

2. CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

3. CE, 10 déc. 1993, n° 110697, *Ministre de l'équipement c. Association Arpon*, *AJDA* 1994, p. 149, concl. R. SCHWARTZ; *BJDU* 1994, 2, p. 11.

4. CE, 15 mai 1992, n° 118573, 118867, *Cne de Cruseilles, Dr. adm.* 1992, comm. 313, concl. POCHARD; *AJDA* 1992, p. 756, note J. MORAND-DEVILLER.

5. CAA Lyon, 16 juill. 1999, n° 98LY01475, *Association Puy-de-Dôme Nature Environnement*, *RJE* 2000, 1, p. 120, concl. VESCLIN; *RGCT* 2000, p. 95.

6. CAA Lyon, 22 mai 2012, n° 11LY00779 et 11LY00778, *JCP A* 2013, p. 2018 : « la station de sports d'hiver de Flaine a d'emblée été conçue, au cours des années soixante, comme un ensemble homogène et constitue physiquement une même entité urbaine, du fait notamment des choix alors opérés en matière d'organisation de l'espace et de l'identité très marquée des partis architecturaux qui la caractérisent ».

7. Inversement un projet de faible ampleur ne porte pas atteinte à un site classé. CE, 22 nov. 1985, n° 59719, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c. Daniau*, *AJDA* 1985, p. 723, chron. S. HUBAC et M. AZIBER. On remarquera toutefois que l'impact d'un projet n'est pas nécessairement proportionnel à sa surface.

8. CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

9. CAA Lyon, 18 juill. 2000, n° 96LY02821, *Cne de Mont-de-Lans*.

projet¹ pourvu qu'elles soient suffisamment précises et planifiées dans l'autorisation UTN. Tel n'était pas le cas des prescriptions conditionnant la réalisation des opérations à un suivi « particulièrement attentif » du démontage d'équipements existants, à la mise en place de procédures visant à assurer la pérennité des « lits chauds », à une création encadrée de pistes de liaisons associée à « un travail poussé d'intégration paysagère des remontées mécaniques » et à la mise en place des compensations agricoles et forestières².

À l'exception du cas précité de Vaujany, le juge a longtemps été favorable aux aménagements concernant le domaine skiable³, « nonobstant les trouées opérées dans le paysage », lorsqu'il considérait que l'impact visuel du projet restait modéré depuis les différents points de vue et si les déboisements à réaliser demeuraient limités (en l'occurrence à une superficie de 13 hectares) et étaient compensés par des plantations non linéaires de nouvelles lisières et s'accompagnaient de mesures de réduction et de compensation sur le milieu forestier⁴. De même, la création d'une UTN qui prévoit la réalisation d'un « nouveau secteur skiable supérieur à cents hectares sur le massif du Chaberton entraînant l'aménagement de 25 kilomètres de pistes de ski et un équipement de six remontées mécaniques » ne porte pas à la qualité du site et aux grands équilibres naturels, des atteintes telles que le projet serait contraire aux dispositions de l'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme malgré le recensement de « trente-cinq espèces d'intérêt patrimonial, dont une espèce protégée, la bérardie laineuse ainsi qu'une autre espèce, la gentiane de Schleicher considérée comme en voie de déclin et nécessitant des mesures de préservation, tandis que pour la faune était signalée la présence de lagopèdes, espèce d'intérêt communautaire inscrite à l'annexe IV de la directive oiseaux⁵ ».

On s'étonnera même parfois du grand écart entre la position de la Cour administrative d'appel et celle du juge de première instance, comme à Mont-de-Lans où la première a validé un projet d'aménagement du domaine skiable sur la montagne de Belle Étoile au motif qu'elle :

« ne fait partie d'aucune zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ; que le site de ces aménagements est situé à proximité immédiate des zones déjà aménagées du domaine skiable de la station des Deux Alpes et une piste de ski le contourne ; qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que l'impact visuel

1. CAA Marseille, 30 août 2001, n° 98MA00513 et 98MA00523, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalan (FENEC)*.

2. TA Grenoble, 31 déc. 2019, n° 1707080, *FRAPNA*.

3. La première décision importante depuis l'arrêt CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*, concernant un refus d'extension du domaine skiable est celle de la CAA Lyon, 15 oct. 2013, n° 13LY00894, *Cne d'Allevard et al.*, *JCP A* 2014, p. 2036, obs. F. BARQUE ; *Environnement et dév. durable* 2013, comm. 52 ; *AJDA* 2013, 26, p. 1532, concl. C. BAILLEUL.

4. CAA Marseille, 6 oct. 2011, n° 09MA03240, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalan (FENEC)*.

5. CAA Marseille, 9 fév. 2015, n° 12MA03856, *FFCAM*.

de ces aménagements, compte tenu des mesures envisagées pour le limiter, soit important ; que si, à la date de l'arrêté préfectoral attaqué, ce site faisait partie d'un secteur susceptible d'être présélectionné dans le cadre de l'opération Natura 2000, engagée en application de la directive du conseil des communautés européennes du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels, la zone du massif de Belle Etoile n'était concernée que pour une surface de 200 hectares sur une zone retenue d'une surface totale de 3 500 hectares ; que, si par ailleurs l'inventaire qui a été fait à cette occasion mentionne l'intérêt des pelouses écorchées et des éboulis calcaires de ce massif, les pelouses ne seront pas affectées par les aménagements prévus et les éboulis calcaires qui sont largement représentés hors des secteurs aménagés, ne le seront que marginalement¹ »,

alors que le tribunal administratif de Grenoble avait pour sa part soulevé que :

« les études menées et les propositions faites au niveau régional, en application des articles 2, 4 et 6 du décret du 5 mai 1995 n° 95-631 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats des espèces sauvages d'intérêt communautaire, démontrent l'intérêt qui s'attache à la conservation du milieu naturel de ce site ; que dès lors les autorisations litigieuses qui emportent l'exécution de travaux de terrassements non négligeables, l'implantation de 22 pylônes sur une longueur de 1 814 mètres, la construction de gares, la constitution de réserves de gaz et l'aménagement d'aires de stockage de carburant ainsi que l'installation des équipements nécessaires à la prévention et au déclenchement des avalanches, la fréquentation et l'utilisation intensive du site qui sera ainsi permise sont de nature à menacer l'équilibre naturel du site² ».

La notion de grands équilibres, si elles s'apparente à celle de la protection des espaces remarquables est néanmoins plus large. Elle s'appuie notamment sur le volet des incidences du dossier UTN qui énumère les effets prévisibles du projet sur l'économie agricole, les peuplements forestiers et l'environnement ainsi que les mesures de protection et de réhabilitation à prévoir et l'estimation de leur coût³ élargi en 2006⁴ pour y inclure les effets prévisibles du projet sur le trafic et la circulation locale, sur les terres agricoles, pastorales et forestières, les milieux naturels, les paysages et l'environnement, notamment sur la ressource en eau et la

1. CAA Lyon, 18 juill. 2000, n° 96LY02821, *Cne de Mont-de-Lans*.

2. TA Grenoble, 8 juill. 1997, n° 971171, 971172, 971354, *Frapna Isère, AFDUH* 1998, 348, p. 216.

3. Ancien art. R. 145-2, C. urb.

4. D. n° 2006-993, 1^{er} août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme.

qualité des eaux, ainsi que les mesures de suppression, compensation et réhabilitation à prévoir, et l'estimation de leur coût.

C'est pourquoi, outre les impacts du projet sur les paysages et les espaces naturels, le juge examine notamment si le projet envisagé porte atteinte aux terres agricoles et à la ressource en eau¹, s'il augmente la pollution sonore et atmosphérique², s'il réduit la biodiversité³.

Son contrôle est facilité si les espaces concernés par des projets bénéficient d'une protection particulière.

B. Une protection d'espaces particuliers

138. Deux éléments de paysages font l'objet d'une réglementation particulière :

- les lacs, pour conserver et mettre en valeur leur exceptionnelle beauté (1.),
- les aménagements routiers, pour réduire les impacts, notamment paysagers, accrus en montagne du fait des covisibilités au dessus des vallées (2.).

Nous les étudierons successivement.

1. Le patrimoine lacustre est soumis à un objectif de protection mais aussi de mise en valeur

139. Lieu de liberté, de pureté et de paix, les lacs de montagne n'ont pas inspiré que les poètes⁴. Les députés et sénateurs ont été sensibles à cet environnement puisque, depuis le début du XX^{ème} siècle, la loi protège des lacs de montagne comme « sites et monuments naturels de caractère artistique », en vertu de la loi du 21 avril 1906.

Aujourd'hui, outre leur attrait paysager, on reconnaît aux lacs de montagne une grande variété de fonctions auxquelles correspondent une multiplicité de réglementations : protections environnementales au titre de la biodiversité et des paysages (sites inscrits et classés, espaces naturels sensibles, zones humides, conservatoire du littoral, réserves naturelles), vocation scientifique (réserve intégrale du lac du Lauvitel), mais aussi comme châteaux d'eau (protection des périmètres de captage d'alimentation en eau potable), et comme lieu de vie et de loisirs avec une réglementation d'urbanisme spécifique.

1. CE, 10 déc. 1993, n° 110697, *Ministre de l'équipement c. Association Arpon*, AJDA 1994, p. 149, concl. R. SCHWARTZ; BJDU 1994, 2, p. 11.

2. CAA Bordeaux, 2 juill. 2007, n° 04BX01267, *Association De défense protection azinières et des Causes environnantes (ADPACE)*.

3. CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany* ; CAA Lyon, 18 juin 2015, n° 13LY02045, *FRAPNA Haute-Savoie*.

4. A. de LAMARTINE, « Le lac », in, *Méditations poétiques*, Lgf, 2006.

Cette dernière a été introduite par la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, dite directive « Montagne », approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, complété par le décret n° 80-646 du 6 août 1980, dans un objectif écologique mais aussi patrimonial avant d'être infléchi par la loi n° 85-30 du 30 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, pour tenir compte de multiples contestations qui concernaient notamment les lacs dont les rives étaient déjà partiellement urbanisées.

Les lacs de montagne font ainsi l'objet d'une double réglementation : ils sont protégés comme espaces naturels (a.) mais leurs rives peuvent faire l'objet d'aménagements ponctuels (b.)

a. Les lacs sont protégés comme éléments caractéristiques du patrimoine montagnard

140. Les lacs font partie des « monuments naturels » de la France, marqués par des siècles d'histoire, ou constituent parfois des monuments artificiels apparus plus récemment (grands barrages). Ils bénéficient donc de la double protection des espaces caractéristiques montagnards que nous avons vu au verset *supra* n° 122, p. 198, à savoir une protection, rarement mise en œuvre, par le biais des prescriptions particulières de massif d'une part (art. L. 122-26) (i.), et une protection dans les documents et décisions d'occupation des sols d'autre part (art. L. 122-9) qui résulte souvent de la protection des lacs en tant que site inscrit ou classés (ii.).

i. Une protection à l'échelle des massifs ou parties de massif peu mise en œuvre

141. La protection des lacs est explicitement prévue à l'article L. 122-26 du code de l'urbanisme qui offre la possibilité aux Prescriptions particulières de massif (PPM) et en leur absence aux directives territoriales d'aménagement (DTA) de désigner les lacs et de définir les modalités de leur préservation.

Cette disposition n'a cependant pas été mise en œuvre par le Plan d'aménagement et de développement durables de la Corse (PADDUC) approuvé par délibération du 24 novembre 2015, qui a les mêmes effets que les DTA¹, bien que le « plan montagne » qui figure dans son annexe 2 constate que la fréquentation touristique de l'intérieur de l'île est principalement polarisée autour des lacs de montagne et du GR 20².

Quant aux DTA, elles ne l'ont appliqué qu'à minima, identifiant des lacs, sans les réglementer et illustrant ainsi les propos de M. Becet selon lesquels « la DTA semble rester en-deçà de ce qui est possible dans la fixation précise des objectifs et orientations, probablement pour ne pas

1. Ancien art. L. 4424-11, CGCT.

2. PADDUC, annexe 2 : plan montagne, 2 oct. 2015, p. 51.

braquer les collectivités locales concernées¹ ».

Ainsi, **la DTA des Alpes Maritimes**, approuvée par le décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003 a identifié les lacs de Clapière et de Rabuons dans le Haut-Pays, parmi les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard. Ce choix n'étant cependant pas justifié, nous ne sommes donc pas éclairés sur les critères qui font d'un lac un élément particulièrement remarquable du patrimoine montagnard. Il faut alors les chercher dans les écrits des géographes. On apprend ainsi que ces lacs, limitrophes du cœur du Parc national du Mercantour, avaient en fait été exclus de la zone centrale de ce parc en 1979 en raison de la construction au début du XX^{ème} siècle du « chemin de l'énergie » qui devait accueillir une conduite forcée reliant un réseau de lacs (notamment celui de Rabuons) à Vens. La première guerre mondiale avait stoppé ce chantier qui avait toutefois déjà artificialisé un secteur de montagne qui n'avait plus lieu d'être protégé². Ces lacs auraient sans doute pu être inclus dans la zone cœur du Parc national du Mercantour à l'occasion de la révision de sa charte³, mais cette procédure aurait généré des débats sur les autres limites de la zone cœur du parc.

La DTA a ensuite adopté des modalités pour leur préservation qui reprennent les règles d'urbanisme nationales existantes, n'y ajoutant qu'une contrainte pour les constructions et aménagements liés et nécessaires aux activités agricoles, pastorales ou forestières, en imposant que leur implantation soit « rendue indispensable par des nécessités techniques⁴ ».

Les lacs de Clapière et de Rabuons font partie du territoire de la commune de Saint-Étienne-de-Tinée dont le PLU a été approuvé le 5 octobre 2007 et modifié à plusieurs reprises (modifications simplifiées du 29 décembre 2009 et du 20 mai 2011, et modification du 1^{er} décembre 2016⁵). Ce territoire n'étant pas couvert par un SCOT opposable, le PLU doit être compatible avec la DTA. Son rapport de présentation identifie parmi les espaces, paysages et milieux remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard le cœur du Parc national du Mercantour et « les sites particuliers que sont les lacs de Clapière et de Rabuons ». Ces lacs figurent en zone naturelle N du règlement graphique, sans identification particulière, alors que le règlement

1. J.-M. BÉCET, « À propos de la première directive territoriale d'aménagement, la DTA Alpes-Maritimes », *Droit maritime français* 2005, 655, p. 83.

2. L. LASLAZ, *Les zones centrales des Parcs Nationaux alpins français (Vanoise, Ecrins, Mercantour) : des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards*, sous la dir. de X. BERNIER, Thèse de géographie, Université de Savoie, 2005.

3. D. n° 2009-486, 29 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national du Mercantour aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 du 29 avril 2009.

4. DTA des Alpes Maritimes précitée, p. 123.

5. Aujourd'hui la commune de Saint-Étienne-de-Tinée est couverte par le PLUi de la métropole Nice-Côte d'Azur approuvé le 25 octobre 2019.

du PLU peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation (art. L. 151-23, C. urb). Par ailleurs, le règlement de la zone N est moins strict que les règles de la DTA puisqu'il autorise les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières, sans la condition de nécessité. Il autorise également les annexes aux constructions existantes (ce qui était pourtant interdit à l'article L. 122-5 par le code de l'urbanisme avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne). De même, le règlement autorise, conformément à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, la réalisation d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, alors que les exceptions à l'interdiction de construire dans la bande des 300 mètres des rives naturelles des lacs et plans d'eau sont plus strictes.

Ainsi, le PLU de la commune de Saint-Étienne-de-Tinée, qui prend certes acte de l'existence de la DTA et de la loi « Montagne », est incompatible avec elle, d'une part parce que ce patrimoine aurait dû être identifié au règlement graphique et d'autre part, parce que les règles de construction y sont plus souples. Une autorisation de construire sur les rives des lacs de Clapière et Rabuons pourrait donc faire l'objet d'un recours en annulation sur le fondement des articles L. 122-12 et suivants¹. ainsi que d'une exception d'illégalité à l'encontre du PLU incompatible avec la DTA².

Le projet de DTA des Alpes du Nord aborde la question des lacs de montagne sous l'angle des enjeux du territoire³. C'est pourquoi l'accent est mis sur les trois grands lacs de plus de 1 000 hectares (lacs d'Annecy et du Bourget et lac Léman) qui connaissent une importante pression foncière⁴. Ces grands lacs sont soumis aux règles de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, codifiée aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme (voir *infra* n° 144, p. 224) que les prescriptions de la DTA ne font cependant que paraphraser. Elles reprennent également les termes de la circulaire UHC/DU1 n° 2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi « Littoral » pour définir les hameaux. Elles ne précisent donc pas les modalités d'application des dispositions

1. CE, 25 juill. 2008, n° 315862 et 315863, *Association bonifacienne comprendre et défendre l'environnement*.

2. CE, 9 nov. 2015, n° 372531, *Cne de Porto-Vecchio*, JCP A 2015, act.976; *ajda* 2015, p. 2119; JCP A 2015, p. 2376, note SOUSSE; *RDI* 2016, 95 et 97, note SOLER-COUTEAUX.

3. Projet de DTA des Alpes du Nord, *op. cit.*, p. 21.

4. En revanche aucun lac de montagne de moins de 1 000 hectares n'est identifié parmi les paysages les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard insuffisamment protégés. Le projet de DTA des Alpes du Nord a donc sans doute considéré que les plus emblématiques de ces lacs étaient déjà protégés par la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

d'urbanisme de la loi « Littoral ». Des cartes délimitent toutefois à l'échelle de la DTA l'espace proche des rives du lac au sens de l'ancien article L. 146-4-II (art. L. 121-13) du code de l'urbanisme et identifient les principes des coupures d'urbanisation les plus significatives que « les documents d'urbanisme locaux devront délimiter pour en assurer la préservation par un principe de non diminution de leur surface actuelle » (figure 2.2).

En revanche, en ce qui concerne les espaces urbanisés, le projet de DTA élude l'application des règles de la loi « Littoral » en la renvoyant aux documents d'urbanisme, qui ont vocation à préserver les paysages.

Les lacs de montagne sont également protégés à l'échelle locale, mais la réglementation correspond à une vision du paysage limitée.

ii. La protection à l'échelle locale : une vision du paysage limitée

142. Comme nous l'avons vu au verset *supra* n° 128, p. 203, en l'absence de précisions juridiques sur la notion de « paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard », le juge s'appuie généralement sur les protections environnementales et les inventaires pour qualifier des sites objets de litiges¹.

De fait, les lacs de montagne bénéficient souvent d'une protection environnementale en plus de leur protection d'urbanisme, notamment au titre de la législation sur la protection des sites inscrits et classés issue de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque codifiée aux articles L. 341-1 à L. 341-22 du code de l'environnement. Ainsi, dans le département de l'Isère, sur 25 sites classés, 5 sont des lacs ou ensembles de lacs de montagne et 3 sont des massifs comportant plusieurs lacs d'altitude². Le classement est souvent ancien, mais il est aussi parfois le résultat plus récent de compensations d'atteintes portées à l'environnement³. Ainsi par exemple, le massif de l'Étendard, qui comprend une succession de lacs, a été classé par décret du 9 avril 2008⁴ en compensation du projet d'unité touristique

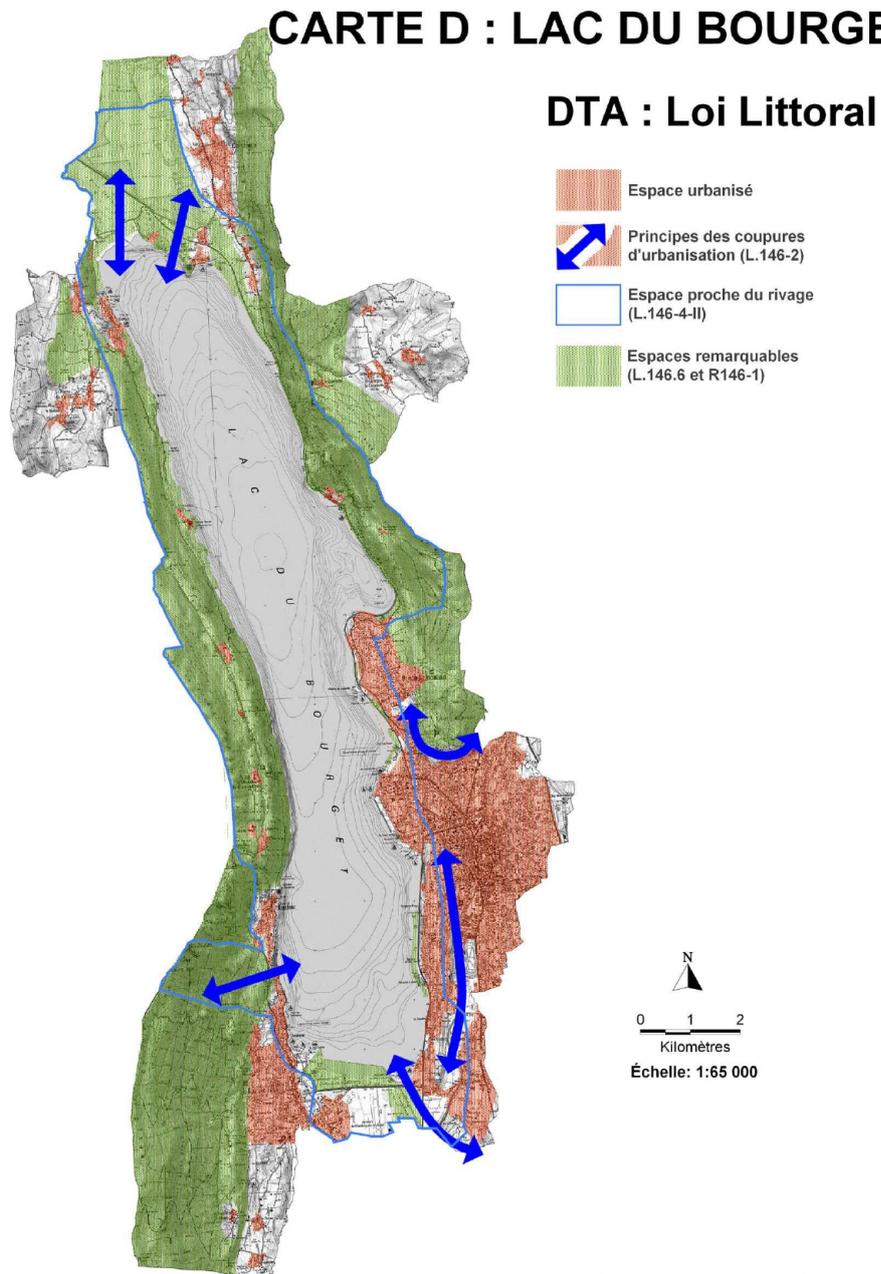
1. CAA Marseille, 24 nov. 2005, n° 01MA01198, *Cne de Peille*.

2. Il s'agit du lac Blanc des Rousses sur la commune d'Huez, classé par arrêtés du 4 avril 1911 et du 17 avril 1991, des lacs Roberts sur la commune de Chamrousse, classé par arrêté du 15 avril 1911, du lac et glacier des Quirlies sur la commune de Clavans-en-Haut-Oisans classé par arrêté du 7 mars 1990, du Plan des Cavalles sur les communes d'Oz-en-Oisans et Vaujany classé par décret du 27 février 1991, des lacs des Petites Rousses, sur les communes d'Huez et Oz-en-Oisans, classés par arrêté du 17 avril 1991, du Plateau d'Emparis sur les communes de Besse-en-Oisans, Mizoën (Isère) et La Grave (Hautes-Alpes), classé par décret du 10 septembre 1991, du lac Achard sur la commune de Chamrousse classé par Décret du 26 décembre 2000 portant classement de sites, et du Massif de l'Étendard et col du Glandon sur les communes de Vaujany (Isère), Saint-Colomban-des-Villardes, Saint-Jean-d'Arves, Saint-Sorlin-d'Arves (Savoie) classés par décret du 9 avril 2008.

3. M. LUCAS, « La compensation environnementale, un mécanisme inefficace à améliorer », *RJE* 2009, p. 59.

4. D. 9 avril 2008 portant classement d'un site.

FIGURE 2.2 – Extrait du projet de Directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord, Application de la loi « Littoral » au lac du Bourget



Source : projet de DTA des Alpes du Nord. Cette carte identifie les principes des coupures à l'urbanisation tout en laissant une marge d'interprétation importante à l'échelle communale

nouvelle (UTN) « pour l'interconnexion par l'Ouillon des domaines skiabiles de Saint-Sorlin, Le Corbier et La Toussuire » autorisé par arrêté du préfet coordonnateur de massif du 21 janvier 2001.

Du fait de leur classement, ces lacs bénéficient d'une protection juridique renforcée puisque la réalisation de tous travaux modifiant l'aspect du site, hormis les travaux d'entretien courant du bâti et d'exploitation normale des fonds ruraux, sont soumis à autorisation spéciale¹, délivrée, en fonction de la nature des travaux, soit par le ministre chargé des sites après avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), soit par le préfet du département qui peut saisir la CDNPS et doit recueillir l'avis de l'Architecte des bâtiments de France². En outre, le camping pratiqué isolément ainsi que la création de terrains de camping sont interdits sauf dérogation.

En ce qui concerne les sites inscrits, la proportion des lacs est bien moins importante (8 sites lacustres sur les 102 sites inscrits de l'Isère³). Leur protection juridique consiste dans la consultation de l'Architecte des bâtiments de France lorsque des travaux de modification du site sont envisagés. Lorsqu'il s'agit d'un projet d'aménagement de campings, la CDNPS, réunie en formation « sites et paysages », est saisie pour avis⁴ dans le cadre d'une procédure de dérogation à l'interdiction d'aménagement de campings en site inscrit.

Le régime juridique de protection des sites démontre donc la volonté de l'État de faire preuve d'une vigilance particulière au niveau national s'agissant de lieux exceptionnels. En pratique toutefois, ce dispositif s'avère parfois insatisfaisant pour les lacs de montagne. En effet, la protection des lacs les plus emblématiques, instaurée au début du XX^{ème} siècle, se limite au « fil de l'eau ». Les rives et le grand paysage ne sont donc pas protégés et les travaux de modification des pourtours du site classé relèvent du droit commun. Les classements plus récents portent en revanche sur des ensembles paysagers plus vastes, mais l'objectif de leur délimitation est souvent plus de contenir l'extension du domaine skiable voisin que d'identifier un site remarquable.

La protection d'urbanisme des rives des lacs spécifiques aux lois « Montagne » et « Littoral » est donc complémentaire de la protection des sites.

1. L. 341-10, C. envir.

2. R. 346-16 C. envir.

3. www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/listes-departementales-des-sites-inscrits-a10920.html, visité le 2/07/2022.

4. Art. R. 111-33, C. urb.

b. Une protection d'urbanisme spécifique issue des lois « Montagne » et « Littoral » pour tous les lacs

143. L'article L. 122-12 du code de l'urbanisme issu de la loi « Montagne » interdit toute construction ou installation sur une bande de 300 mètres à compter de la rive (art. L. 122-12 et s., C. urb), tandis que l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme issu de la loi « Littoral » les interdit en dehors des espaces urbanisés sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs, dans les « communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares » (art. L. 321-2, C. envir.), qu'elles soient situées en plaine ou en montagne. Les lois « Montagne » et « Littoral » reprennent ainsi la distinction opérée par la directive « Montagne », modifiée par le décret n° 80-646 du 6 août 1980 entre les lacs de plus de 1 000 hectares (1 000 hectares étant le seuil d'application de la loi du 10 juillet 1975 relative au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres), soumis au régime de la loi « Littoral » et les lacs de moins de 1 000 hectares soumis aux dispositions de la loi « Montagne ».

D'apparence binaire, le champ d'application géographique des deux lois est en fait relativement complexe, car en réalité trois types de plans d'eau naturels et artificiels peuvent être distingués :

- ceux d'une superficie supérieure à 1 000 hectares des communes situées en zone de montagne (i.),
- ceux d'une superficie inférieure à 1 000 hectares des communes situées en zone de montagne (ii.),
- ceux de montagne d'une superficie inférieure à 1 000 hectares situés sur le territoire des communes littorales situées en zone de montagne¹ (iii.).

i. Les plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares des communes situées en zone de montagne : une protection stricte de la bande des 100 mètres

144. Conformément à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, les communes de métropole et des départements d'outre-mer riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares sont considérées comme communes littorales².

1. Cas de communes littorales des Alpes Maritimes, des Pyrénées-Orientales et de 69 communes littorales corses.

2. Dans l'attente des calculs de la superficie des grands lacs selon une méthodologie proposée par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, une vingtaine de lacs ayant une superficie de plus de 1000 hectares a été répertoriée dont la moitié en zone de montagne. Il s'agit des lacs suivants : Lac du Bourget (Savoie); 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,

Lorsque ces communes sont également situées en zone de montagne, les rives de ces grands lacs sont soumises à la fois aux dispositions de la loi « Montagne » et aux dispositions de la loi « Littoral », à l'exception de l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme qui interdit, pour le littoral, la construction des nouvelles routes de transit à une distance inférieure à 2 000 mètres du rivage et dont l'application a été exclue pour les plans d'eau intérieurs par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. À l'exception de cet article, les deux régimes juridiques s'y cumulent. En cas de divergence entre les deux systèmes de protection juridique, il sera fait application de la règle la plus stricte (c'est-à-dire en général le régime juridique de la loi « Littoral ») ¹.

Ainsi, en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites dans la bande littorale des 100 mètres ² à compter de la limite haute des plus hautes eaux (art. L. 121-16, C. urb.). Cette interdiction concerne notamment les extensions des constructions existantes ou leur changement de destination, autre que celui prévu dans les exceptions de l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme qui autorise par exception les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques qui exigent la proximité immédiate de l'eau (art. L. 121-17, C. urb.). Le juge a toutefois entendu cette disposition de façon stricte en limitant les activités concernées aux activités traditionnelles (pêche, mareyage, réparation navale, etc.), par opposition aux activités nouvelles du type tourisme ou activités industrielles. Elle prime donc sur les dispositions de la loi « Montagne », qui entend privilégier l'activité touristique et offre donc une protection juridique plus souple que la loi « Littoral », qui selon ses élus « entrave le développement de certaines communes de montagne ³ ». C'est pourquoi, sous leur pression, la loi « DTR » du 23 février 2005 (art. 187), avait introduit une dérogation générale à l'application des dispositions de la loi « Littoral », pour en limiter l'application à un secteur délimité par décret. Les dispositions de la loi « Montagne » s'appliquaient alors aux autres parties des rives du lac. Un premier décret fut donc pris pour partager le champ d'application des lois « Montagne » et « Littoral » autour du lac d'Annecy, avant d'être annulé par le Conseil d'État pour incompétence ⁴. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 est revenue au

Creuse, Haute-Vienne) ; Lac de Vouglans (Jura) ; Lac de Sainte-Croix (Var et Alpes-de-Haute-Provence) ; lac de Pareloup (Aveyron).

1. CAA Marseille, 9 mai 2017, n° 15MA03181, *Assoc. Associu per l'Arena*.

2. Cette distance peut être étendue au-delà des 100 mètres, par un plan local d'urbanisme « lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient », conformément à l'article L. 121-19, C. urb.

3. P. GÉLARD, *L'application de la « loi Littoral » : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, Rapport d'information 421, Sénat, 21 juill. 2004, p. 46.

4. CE, 3 oct. 2008, n° 297931, *Cne d'Annecy*, *JCP G* 2008, p. 604 ; *JPG G* 2009, t. II, p. 10028 ; *JCP A* 2008, p. 2279 ; *RDP* 2009, 2, p. 481 ; *LPA* 2008, 241, p. 7. Voir P. BILLET, « La mer à la montagne, ou la nouvelle application de la loi littoral aux abords des lacs de montagne », *JCP A* 11 sept. 2006, 37, comm. 1203. On retrouve cette possibilité d'appliquer le droit du littoral « à la carte » à l'article L. 4424-12, CGCT issu de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (art. 45) qui permet au Plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) de déterminer, en

droit antérieur c'est-à-dire à l'application cumulée de la loi « Littoral » et de la loi « Montagne ».

La loi « Littoral » prime également sur la loi « Montagne » pour interdire l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou le stationnement de caravanes (art. L. 121-18, C. urb.) dans la bande littorale. Elle prime enfin en matière d'extension de l'urbanisation, de coupure d'urbanisation, de préservation des espaces remarquables du littoral ou en matière de classement des espaces boisés.

En revanche, selon un rapport du CGEDD la loi « Montagne » prime sur la loi « Littoral » lorsqu'il s'agit de sujets relatifs aux chalets d'alpage, aux routes situées au-dessus de la limite forestière, à l'exigence de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ou à la protection des terres agricoles¹.

La protection des grands lacs de montagne est doublée d'une protection spécifique pour les lacs moins importants.

ii. Les plans d'eau d'une superficie inférieure à 1 000 hectares des communes situées en zone de montagne : une protection limitée aux rives naturelles

145. Nous examinerons ici leur champ d'application territoriale (α .) puis leur champ d'application matérielle (β .).

α . Un champ d'application territorial limité aux rives naturelles

146. En ce qui concerne le champ d'application territorial, la protection des rives des lacs de montagne ne concerne que les « rives naturelles », sur une bande, plus large, de 300 mètres, alors que la protection de la bande littorale s'applique dans tous les espaces proches du rivage, qu'ils soient naturels ou artificiels, en dehors des espaces urbanisés. L'article L. 122-12 du code de l'urbanisme dispose en effet que :

« 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

dehors des espaces proches du rivage, des secteurs dans lesquels le principe de continuité de la loi Littoral ne s'applique pas lorsque la commune est également concernée par la loi « Montagne ». L'objectif est de « faciliter les constructions au sein des villages situés dans les parties montagnardes des communes littorales », d'après le communiqué de presse « Améliorer l'articulation entre la loi littoral et la loi montagne au profit des villages de montagne » de J. Gourault du 10 janvier 2018, disponible sur <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/corse/corse/Documents-publications/Lancement-de-la-plateforme-jeuxaider.gouv.fr-Reserve-civique-COVID-19/Ameliorer-l-articulation-entre-la-loi-littoral-et-la-loi-montagne-au-profit-des-villages-de-montagne> (visité le 27/09/2023).

1. F. ALLAG-DHUISME et P. ISELIN, *Dispositions de la loi « littoral » applicables aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de mille hectares*, 009364-01, CGEDD, avr. 2014, p. 13.

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 ».

Or, entre une rive vierge de tout aménagement et construction et une rive urbanisée, il existe tout un éventail de situations. En l'absence de Prescriptions particulières de massif et de précisions réglementaires, c'est le juge du fond¹ qui a fourni des éléments de définition, parfois contradictoires², à l'instar de la doctrine administrative.

Éléments de définition des rives naturelles de la jurisprudence

147. Ont été considérées comme naturelles, une partie des rives du lac naturel de Tignes sur lesquelles un projet hôtelier était envisagé, malgré la présence de la route départementale 87 A qui dessert le centre de Tignes et qui longe partiellement le site du projet, l'existence de deux chalets d'alpage construits dans les années 1950 présentant une surface de plancher de 300 m², la présence d'une aire de pique-nique, d'une station de relevage et d'un chalet en ruine. Le terrain du projet constitue au contraire une coupure verte³.

De même, l'existence de réseaux ne saurait suffire à faire perdre le caractère naturel des rives⁴. Il en est de même de l'existence à proximité de la parcelle du projet d'un parking goudronné et de deux bâtiments agricoles désaffectés, de la présence sur des parcelles plus éloignées d'un moulin et d'une maison en partie restaurée, ou de la circonstance que le terrain du requérant soit desservi par les réseaux d'électricité et de téléphone⁵, ou de la présence de quelques constructions isolées⁶, ou encore de la présence de constructions au sud et à l'est du secteur du projet, sous la forme d'un petit lotissement, et de la présence d'une aire de stationnement à proximité du rivage⁷.

Dans une espèce dite « l'affaire du lac de Fabrèges », qui concernait la réalisation d'« opérations d'urbanisation intégrées à l'environnement » de 30 000 m² sur les rives du lac de Fabrèges sur

1. CE, 28 juill. 2004, n° 246750, *Association Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement Catalan et al.*, *Environnement* 2004, comm. 116; *Tourisme et Droit* 2005, 67, p. 10; *AJDA* 2004, 807 et 2359.

2. On notera par ailleurs que les décisions de justice ne sont pas toujours exploitables, dans la mesure où il n'est pas aisé d'identifier la localisation des projets en litige à la seule lecture des décisions. Seules les observations de terrain le permettent.

3. CAA Lyon, 15 nov. 2016, n° 14LY03771, *Cne de Tignes*.

4. CAA Bordeaux, 9 juin 2011, n° 10BX02280, *Association pour la promotion d'un tourisme intégré à la vie locale (APTIVIL)*.

5. CAA de Bordeaux, 4 mai 2006, n° 03BX01875, *M. Chassaing*.

6. CAA Lyon, 27 déc. 2012, n° 97LY01017, *Sté Gerbay*.

7. CE, 1^{er} juill. 1998, n° 171733, *Cne de Doucier*.

la commune de Laruns (Pyrénées-Atlantiques), le juge a estimé que la rive du lac devait être regardée comme naturelle :

« nonobstant la circonstance que des travaux de terrassement importants avaient été réalisés lors de l'aménagement d'une station de remontées mécaniques ; que si, antérieurement à cette décision, un parc de stationnement et une station d'épuration ainsi que des voies et réseaux divers ont été réalisés et quatre bâtiments édifiés après avoir fait l'objet de permis de construire devenus définitifs, cette circonstance ne suffit pas à conférer à la rive du lac de Fabrèges le caractère d'une zone urbanisée, nonobstant son classement en zone urbaine par une délibération en date du 14 janvier 1992 du conseil municipal de Laruns approuvant la révision du plan d'occupation des sols communal pour le secteur de la haute vallée d'Ossau¹ ».

À l'inverse, l'anthropisation de certaines rives est parfois telle que les rives perdent leur caractère naturel et qu'il n'y a plus d'enjeu à les protéger. Le juge a ainsi considéré que faisait perdre le caractère naturel des rives, la présence dans un rayon de 50 mètres autour du projet d'un hôtel de taille importante, d'un bâtiment et d'installation de stations de traitement et de pompage des eaux usées et d'une maison d'habitation édifiée en bordure de rive, ou la présence à l'arrière des bâtiments déjà édifiés, d'une route départementale², une piscine et une maison³, un hameau⁴, l'exploitation d'une carrière dans la bande des 300 m⁵, la présence d'un golf, d'un embarcadère et d'un sentier⁶, ou enfin l'existence d'une route nationale et une voie ferrée désaffectée⁷.

Ces jurisprudences suffisent à démontrer la pression foncière qui existe autour de certains lacs d'une part et l'insécurité juridique qui découle de la rédaction de l'article L. 122-14 d'autre part. En outre, la préservation des seules rives naturelles tend parfois à autoriser la poursuite de la dégradation des rives, alors que la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 se donne pour objectif la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

1. CAA Bordeaux, 27 juin 1995, n° 93BX01020, 93BX00966, *Ministre de l'équipement, des transports et du tourisme*.

2. CAA Nancy, 30 avr. 2015, n° 14NC01651, *Association pour la qualité de vie dans le Grandvaux et al.*

3. CAA Nancy, 20 oct. 2005, n° 03NC00898, *Card*, AJDA 2005, p. 2367 ; *Études foncières* 2005, p. 42, note J.-P. DEMOUVEAUX ; RJE 2007, p. 115.

4. CE, 29 juin 1983, n° 33679. Décision rendue sur le fondement de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

5. CE, 28 juill. 2004, n° 246750, *Association Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement Catalan et al.*, *Environnement* 2004, comm. 116 ; *Tourisme et Droit* 2005, 67, p. 10 ; AJDA 2004, 807 et 2359.

6. CAA Bordeaux, 28 oct. 1999, n° 96BX01766, *Ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme*.

7. CE, 23 oct. 1995, n° 154401, *association Artus*, *Dr. adm* 1995, comm. 793 ; RDI 1996, p. 195, chron. MOREL et DENIS-LINTON ; *Ann. voirie* déc. 1995, 26, p. 24, obs. DUVAL.

Éléments de définition des rives naturelles de la doctrine administrative

148. Côté doctrine administrative, nous avons cherché des éléments dans la lecture des comptes rendus de la CDNPS de l'Isère, mais cette commission n'a émis des avis qu'au cas par cas, entretenant ainsi l'ambiguïté sur la notion de rives naturelles. À titre d'exemple, deux projets similaires ont fait l'objet de saisines sur des fondements juridiques différents. Dans le premier cas, il portait sur l'extension d'un camping existant sur les rives du lac de Paladru, dans la commune de Montferrat, et dans le deuxième, il concernait la possibilité de construire une salle hors-sac dans les trois campings situés au bord des lacs de Laffrey et Pétichet dans la commune de Saint-Théoffrey (figure 2.3). Dans le premier cas, le dossier a été soumis à l'avis de la CDNPS uniquement sur le fondement du « site inscrit » (art. R. 111-33, C. urb.). La rive a été considérée comme artificialisée et non plus naturelle du fait de la présence d'un camping trois étoiles, alors même que le projet concernait un secteur classé en zone naturelle au PLU, et inscrit à l'inventaire des sites pittoresques. Il était prévu autrefois sur ce secteur de construire un musée en lien avec les fouilles archéologiques du lac, projet qui avait incité le législateur à revoir la protection des « rives naturelles » des articles L. 122-12 et suivants pour y autoriser par exception les « équipements culturels dont l'objet est directement lié au caractère lacustre des lieux ». Il est donc étonnant que les rives ne soient plus considérées comme naturelles¹. Dans le deuxième cas, la CDNPS a considéré que la présence des campings, dont certains sont en partie en site inscrit, n'avait pas fait perdre le caractère naturel de la rive². Faut-il y voir l'amorce d'une évolution de la CDNPS dans l'appréciation du caractère naturel des rives ou la preuve que le caractère naturel de la rive ressort de la seule appréciation de la collectivité en charge de l'urbanisme ?

Dans un souci de sécurité juridique, il paraît donc souhaitable de faire un inventaire des lacs et de la qualité de leurs rives lors de la réalisation du diagnostic des documents d'urbanisme, même si leur naturalité ne suffit pas à les protéger totalement de l'urbanisation. En effet, la réglementation comporte plusieurs exceptions à l'interdiction de construire.

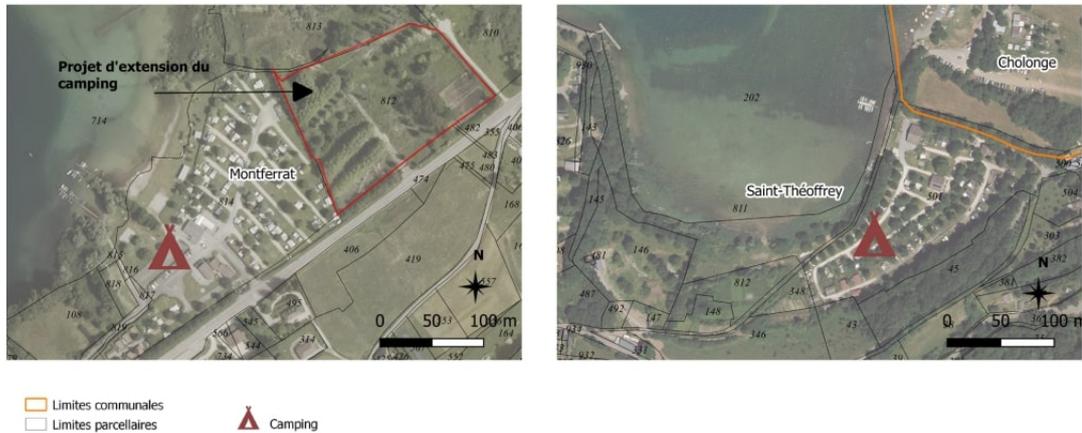
β. Un champ d'application matériel réduit par des exceptions à l'interdiction de construire

149. En ce qui concerne le champ d'application matériel, l'interdiction de construire ou d'aménager dans la bande des 300 mètres n'est pas absolue. Ainsi, l'article L. 122-12 interdit

1. Lors de sa réunion du 23 novembre 2015, la CDNPS de l'Isère avait jugé qu'un ancien camping avait fait perdre le caractère naturel à la rive du lac de Paladru. L'avis était sollicité par la commune de Paladru pour ouvrir à l'urbanisation un secteur destiné à accueillir le musée d'archéologie initialement prévu sur le territoire de la commune de Montferrat.

2. La saisine a été faite sur le fondement de l'article L. 122-14. CR CDNPS de l'Isère, 23 mars 2018.

FIGURE 2.3 – Comparaison du caractère naturel des rives des lacs de Laffrey et Paladru



Source : S. M. Moulin. Photos aériennes de l'IGN. Le terrain identifié pour accueillir l'extension du camping de Montferrat (à gauche) a été considéré comme « artificialisé » lors de la saisine de la CDNPS. Cette commission a en revanche considéré que la partie des rives du lac de Pétichet (commune de Saint-Theoffrey) où est situé le camping Ser Sirant (à droite) avait conservé son caractère naturel.

certes sur la bande naturelle des rives des lacs, « toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements », mais un tunnel ne peut être regardé comme une extraction ou un affouillement et est donc possible en bordure de lac ¹. De même, un sentier pour la promenade n'est pas une route et peut donc être aménagé en bord de lac ².

Par ailleurs, certains ouvrages, dont les « services publics autres que les remontées mécaniques », peuvent s'exonérer de l'application de l'ensemble des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative (art. L. 122-3, ancien article L. 145-8, C. urb.). C'est pourquoi Michel Prieur alertait-il en 1985, sur la possibilité qui était donnée à Électricité de France d'exercer ses activités en montagne « sans se heurter à de quelconques nécessités écologiques », les centrales hydrauliques entrant systématiquement dans le cadre de cette dérogation générale ³.

De plus, la loi « Montagne » a prévu par exception quelques possibilités de construire dans la bande des 300 mètres autour des lacs. Ces dispositions sont les héritières de la Directive

1. CE, 23 oct. 1995, n° 154401, *association Artus, Dr. adm* 1995, comm. 793 ; *RDI* 1996, p. 195, chron. MOREL et DENIS-LINTON ; *Ann. voirie* déc. 1995, 26, p. 24, obs. DUVAL. Décision rendue à propos du très controversé tunnel du Somport entre la France et l'Espagne, dont la réalisation était rendue nécessaire selon le juge par « l'évolution prévisible du trafic de transit international en raison de l'intensification des échanges entre la France et l'Espagne dans le cadre du marché unique ».

2. CAA Bordeaux, 28 oct. 1999, n° 96BX01766, *Ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme*.

3. M. PRIEUR, « La protection de l'environnement en montagne », *RFDA* déc. 1985, p. 798-804.

« Montagne » mais ont été élargies dès 1985, pour répondre aux multiples contestations et conflits notamment autour des lacs dont les rives étaient déjà partiellement urbanisées. Ainsi, aux « refuges, gîtes d'étapes, installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible », et aux « équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la baignade ou aux sports nautiques », la loi « Montagne » du 9 janvier 1985 a ajouté la possibilité de construire des bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier, d'aménager des terrains de camping, de bâtir des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », et d'autoriser l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension des constructions existantes.

Enfin, il convient de souligner que la loi « Montagne » ne protège que les rives des plans d'eau. La loi ne protège pas le plan d'eau en lui-même, or depuis quelque temps les projets sur les plans d'eau se multiplient : panneaux photovoltaïques flottants, cabanes flottantes, etc. Le vide juridique est donc propice à l'adoption de solutions variables, les uns arguant que l'esprit du texte est la protection des paysages (par ailleurs prévue à l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme), les autres insistant sur le fait que la loi ne protège que les rives.

Après les lacs « littoraux » et les « petits » lacs de montagne, étudions à présent le cas des « petits » lacs des communes littorales situées en zone de montagne.

iii. Les plans d'eau de montagne d'une superficie inférieure à 1 000 hectares situés sur le territoire des communes littorales situées en zone de montagne : un cumul de réglementations

150. Comme indiqué plus haut, la directive « Montagne » de 1977 approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, avait été modifiée par le décret n° 80-646 du 6 août 1980 pour exonérer les lacs de montagne des communes littorales de l'application de ses dispositions relatives à la protection des lacs. Cette situation a été renouvelée pour les lacs situés dans les espaces proches des rivages par l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme qui prévoit que 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 n'y sont pas applicables.

Pour les lacs situés en dehors de ces espaces proches du rivage, le régime juridique de la loi Montagne et le régime juridique de la loi Littoral se cumulent avec application de la règle la plus stricte, en cas de divergence entre ces deux régimes. L'article L. 121-6 du code de l'urbanisme, qui interdit dans les communes littorales les routes de transit à moins de 2 000 mètres du rivage, est toutefois remplacé dans ce cas de figure par l'article L. 122-4 du même code qui interdit la création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière.

De prime abord donc, les lacs de montagne disposent d'une protection juridique forte qui

distingue grands et petits lacs sans toutefois pouvoir différencier toute la diversité des situations relevée par le Conseil général du développement durable : lacs d'altitude, retenues de plus en plus nombreuses aménagées pour soutenir la production de neige de culture, étangs, mares et plans d'eau en moyenne montagne, généralement créés par l'homme pour des besoins agricoles, et souvent à proximité des bourgs, diversité à laquelle s'ajoutent des typologies très différentes : « plans d'eau naturels qui, en haute montagne, accompagnent souvent le retrait des glaciers, retenues artificielles utilisées pour la production électrique ou l'alimentation de canons à neige ou d'anciennes mares utilisées pour l'élevage, généralement à proximité des villages en moyenne montagne ¹ ».

Quelle que soit leur superficie, tous les lacs sont des éléments des paysages de montagne, parfois marqués par la présence de routes, dont l'aménagement doit être limité.

2. La limitation de routes nouvelles en zone de montagne

151. Les enjeux liés à la réalisation de routes nouvelles sont nombreux et variés. Dans les années 1970, puis 1980, où leurs aménagement s'est multiplié en lien avec le développement touristique, c'est un souci de rationalisation des équipements publics et de préservation des espaces et paysages qui était évoqué pour prendre les premières mesures pour limiter « les actes d'agression à l'encontre de la montagne ² ». Dans les années 1990, l'accent était mis sur les paysages avec l'amendement Dupont puis dans les années 2000, ce fut la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la pollution de l'air qui ont motivé l'adoption du protocole transport de la Convention alpine.

Le droit de la montagne et le droit commun comportent donc plusieurs dispositions relatives à la création de routes nouvelles que nous verrons ici (a.). Malheureusement, si tous ces enjeux convergent vers leur limitation, les moyens mis en œuvre à cette fin, restent très limités (b.).

a. La limitation de la création des routes nouvelles en bord de lac et en haute montagne

152. La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (art. L. 122-12 C. urb.) et la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (art. L. 121-6 C. urb.) reprennent les dispositions de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 (article 3.1) et de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, approuvée par

1. B. CREUCHET et al., *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013, p. 94.

2. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 69.

le décret n° 79-716 du 25 août 1979 (article 4.3) applicable aux lacs de montagne de plus de 1 000 hectares à partir de 1980¹, qui prévoyaient l'interdiction des routes nouvelles au bord des lacs (respectivement dans une bande de 300 mètres et de 2 000 mètres) dont l'accès piétons devait être recherché.

La loi « Montagne » ne reprend en revanche que partiellement, la préconisation de la directive « Montagne » selon laquelle la réalisation de routes de bouclage, génératrices « d'un trafic automobile de faible intérêt touristique et économique au regard des nuisances et des coûts d'investissement et d'entretien correspondants », ainsi que les routes de « vision panoramique » et de corniche devaient être évitées². Elle en limite en effet l'application à la haute montagne (c'est-à-dire plus précisément aux zones de montagne situées au dessus de la limite forestière) et y en ajoute des exceptions justifiées par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ou par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale.

L'article, demeuré inchangé depuis 1985, est aujourd'hui codifié à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme comme suit :

« La création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage est interdite dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière, sauf exception justifiée par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ou par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale ».

Cet article a donné lieu à peu de contentieux. La principale question posée devant les tribunaux a porté sur la définition des routes nouvelles. Ainsi, d'après la jurisprudence l'amélioration d'un chemin existant n'est pas visée par l'article L. 122-4³. Pourtant, dans le cadre de la loi « Littoral », le juge a considéré qu'une route permettant d'accéder à une nouvelle station d'épuration qui emprunte pour partie un chemin existant, devait être regardée, « eu égard à ses caractéristiques et à son utilisation, comme une nouvelle route de desserte locale⁴ ». En revanche, la mise aux normes autoroutières de l'ensemble d'une voie, le réaménagement de celle-ci au niveau de la commune de Plougastel-Daoulas (Finistère) et le doublement de la voie existante lors du franchissement du Scorff, à proximité de Lorient (Morbihan), constituent de simples aménagements de la voie existante et non la création d'une « nouvelle route de transit »

1. D. n° 80-646, 6 août 1980 portant modification du paragraphe 3 de la première partie de la directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

2. Directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement de la montagne précitée, art. 4.

3. CAA Bordeaux, 28 oct. 1999, n° 96BX01766, *Ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme*.

4. CE, 15 juin 1992, n° 132416, *Sté canal de Provence*.

ou « de desserte locale »¹, tout comme le goudronnage d'un chemin rural, qui relie une carrière à la route nationale n° 5 qui s'analyse comme des travaux de conservation et d'entretien².

Le juge ne s'est toutefois pas prononcé sur la nature du tunnel du Somport et de sa voie d'accès, puisque quelle que soit la qualification, il s'agissait d'une liaison internationale entre la France et l'Espagne³.

L'importance des aménagements nécessaires fera donc basculer des travaux routiers du simple entretien à la création d'une route nouvelle et en tout état de cause, la transformation d'un chemin en une voie destinée à la circulation des véhicules à moteur entrerait dans la catégorie des routes nouvelles si l'on s'en tient à la définition du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes. Il définit les routes dans l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement comme suit : on entend par « route » une voie destinée à la circulation des véhicules à moteur, à l'exception des pistes cyclables, des voies vertes et des voies destinées aux engins d'exploitation et d'entretien des parcelles.

L'instruction du 12 octobre 2018 relative au droit de l'urbanisme applicable en montagne apporte, dans sa fiche technique n° 9, plusieurs précisions sur les autres termes employés à l'article L. 122-4. Ainsi, la notion de « limite forestière » est écologique et non juridique : il s'agit de l'altitude au-dessus de laquelle les forêts ne poussent plus. Cette limite peut donc varier selon l'exposition, le massif concerné, ou la topographie des lieux et pourra à plus ou moins long terme évoluer avec la remontée en altitude des espèces forestières liées au changement climatique. La route nouvelle de vision panoramique est définie comme une route tracée exclusivement ou principalement pour le tourisme automobile, sans desserte d'une agglomération existante et la route nouvelle de corniche est une route en élévation, en bordure de falaise ou de paroi, au-dessus d'un lac ou au-dessus de la vallée. Enfin l'instruction s'appuie sur les travaux préparatoires de la loi « Montagne » de 1985⁴ pour définir la route nouvelle de bouclage comme une route permettant de relier deux points, en particulier deux villages, eux-mêmes déjà desservis par le réseau routier.

Ces types d'infrastructures restent néanmoins possibles pour des considérations de défense nationale (infrastructures au demeurant déjà rendues possibles par l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme, qui exclut de l'application de la loi « Montagne » les installations et ouvrages

1. CE, 10 déc. 2001, n° 218331, *Cne de Queven*, *BJDU* 2001, p. 418, concl. de SILVA ; *RDI* 2002, p. 136, obs. DONNAT.

2. CE, 21 août 1996, n° 144082, *Association des riverains des bois de Rys et de la Maladière*.

3. CE, 23 oct. 1995, n° 154401, *association Artus*, *Dr. adm* 1995, comm. 793 ; *RDI* 1996, p. 195, chron. MOREL et DENIS-LINTON ; *Ann. voirie* déc. 1995, 26, p. 24, obs. DUVAL.

4. R. de CAUMONT, *Projet de loi (n° 2006) relatif au développement et à la protection de la montagne tome 1 présentation générale, examen des articles*, Assemblée nationale, 1984, p. 155.

nécessaires à la défense nationale), pour réaliser des routes de liaison internationale (comme on l'a vu à propos du tunnel du Semport) ou pour désenclaver des agglomérations existantes ou des massifs forestiers.

Dans ce cas, il convient de prendre en compte les paysages montagnards.

b. La prise en compte des paysages pour les aménagements de routes en moyenne altitude : une portée de la réglementation insuffisante

153. Plusieurs dispositions du code de l'urbanisme enjoignent les aménageurs à soigner l'insertion paysagère des routes ou aux abords des routes : l'article L. 122-9 déjà évoqué précédemment (partie A.) issu de la loi « Montagne » et l'article de L. 111-4 du code de l'urbanisme, introduit par l'article 52 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Connu sous le nom « d'amendement Dupont », ce dernier article conditionne la constructibilité des espaces proches agglomérations situés de part et d'autres des routes importantes à la réalisation d'une étude sur la qualité urbaine, paysagère et architecturale de l'aménagement dans les documents d'urbanisme. Étaient visés en particulier les zones d'activités, cause principale de la laideur des entrées de ville, mais également la banalisation et l'uniformisation des paysages par les lotissements. Rien de spécifique à la montagne donc, si ce n'est que très vite les élus de la montagne ont demandé des assouplissements de cette règle pour leur territoire¹, comme nous le verrons *infra* n° 249, p. 356.

Il est difficile d'évaluer la mise en œuvre des articles L. 122-4, L. 122-9 et L. 122-12 du code de l'urbanisme, car la loi « Montagne » est rarement mobilisée pour contester la création d'une route. L'audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » réalisé en 2013², constate que des routes pour des usages touristiques ou économiques (débardage des bois de coupe) sont occasionnellement ouvertes, mais que les services des DDT et aujourd'hui les services instructeurs, ne paraissent pas en être informés, hormis quand de tels projets font l'objet d'études d'impacts. Il mentionne toutefois que dans les Pyrénées Atlantiques, 27 routes nouvelles ont été ouvertes entre 2009 et 2013 sans en préciser l'importance, ni l'altitude.

Par ailleurs, lorsque la réalisation d'une route est contestée, les impacts environnementaux semblent plus facilement mobilisables par leurs opposants que les dispositions du code de l'urbanisme, et dans ce cas l'article L. 122-9 n'est pas applicable en vertu de la séparation des

1. L. ALTHAPÉ, *Modernisation du droit de l'urbanisme*, Rapport d'information 265, Sénat, 2000, p. 43.

2. B. CREUCHET et al., *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013, p. 29.

législations¹. Ce n'est qu'au travers des emplacements réservés du PLU² ou dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique³ que les dispositions de la loi « Montagne » pourront être évoquées. On regrettera donc que la réglementation proposée par Jean Brocard puis par Louis Besson n'ait pas été retenue. Le premier proposait de soumettre à autorisation la création de pistes et de routes pour éviter « dans certains cas de construire à cinq ans d'intervalle deux routes de caractéristiques différentes dans le même secteur⁴ » et le second souhaitait inscrire dans la loi « Montagne » l'article suivant : « Dans le but d'éviter un examen au coup par coup des accès routiers dont la capacité doit répondre aux besoins nouveaux engendrés par un accroissement éventuel des hébergements touristiques, un schéma d'ensemble des dits accès peut être approuvé dans les conditions fixées pour les unités touristiques nouvelles⁵ ».

Des routes nouvelles sont donc régulièrement aménagées en montagne. On peut citer pour l'Isère, une route de désenclavement provisoire aménagée en bordure du lac du Chambon pour relier les départements de l'Isère et des Hautes-Alpes, la route départementale RD 1091 ayant été en partie rendue impraticable par l'effondrement du tunnel du Chambon le 10 avril 2015. En 2017, suite à la restauration du tunnel, cette route de secours a été fermée aux véhicules pour être convertie en voie verte à destination des cyclistes. Ce type d'aménagement est en effet de plus en plus sollicité et n'entre pas dans la définition des routes nouvelles selon l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. La piste pastorale de Sarenne assurant le bouclage entre les communes d'Huez et de Clavans a ainsi pu être goudronnée pour les besoins du tour de France de 2013⁶. bien qu'elle se situe au dessus de la limite forestière, favorisant ainsi la circulation des voitures⁷. Elle est aujourd'hui recensée parmi les routes touristiques⁸.

1. CAA Bordeaux, 12 fév. 2004, n° 00BX00940, *Collectif alternatives pyrénéennes à l'axe européen E7*.

2. CE, 23 oct. 1996, n° 159473, *Cne de Combloux*, *Quot. jur.* 22 juill. 1997, p. 3; *Gaz. Pal., pan. dr. adm.* 1997, 2, p. 113-114; *BJDU* 1996, 6, p. 453. À l'inverse dans une décision du 21 mars 2001, n° 209459, *Euroraft*, le Conseil d'État a considéré que l'insertion dans le document d'urbanisme d'un emplacement réservé en vue de la réalisation de la déviation de la RN 90 n'est pas, à elle seule, de nature à porter atteinte aux espaces, paysages et milieux du patrimoine naturel montagnard que le plan d'occupation des sols a, aux termes du II de l'article L. 145-3 précité, vocation à préserver. CE, 21 mars 2001, n° 209459, *Euroraft*, *RDI* 2001, p. 355, note DONNAT; *Administrer* juill. 2003, p. 47, obs. LAY; *JCP N* 2003, p. 1539, obs. BERNARD.

3. CE, 26 juill. 2006, n° 258868, *La SELAFA GUY Y c. Cne de Samoëns*.

4. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 69.

5. L. BESSON, *Politique de développement et de protection des zones de montagne*, rapport au Premier ministre, Paris, France, 1983, p. 49.

6. Une pétition en ligne avait alors été déposée sur le site : https://secure.avaaz.org/community_petitions/fr/N_on_au_passage_du_Tour_de_France_2013_au_Col_de_Sarenne/ (visité le 24/06/2022).

7. Le goudronnage de la piste de Sarenne n'est semble-il pas un cas isolé. Le sénateur G. Contard s'est en effet inquiété de projets de goudronnage des pistes forestières en haute altitude notamment, en Savoie où des stations de ski ont réalisé ou ont pour projet la création de nouvelles routes cyclables en déposant de l'asphalte sur des pistes en terre réservées aux engins d'entretien des remontées mécaniques, pour certaines situées à plus de 2 000 mètres d'altitude. QE, n° 8392, *JO Sénat*, 3 jan. 2019, p. 10.

8. <https://www.my-tourisme.com/circuits/route-dexception-le-col-de-sarenne-par-la-vallee-du-ferrand/>

Le cyclisme n'est pas la seule activité touristique et sportive susceptible de générer de nouvelles voiries. Il en est ainsi du ski-roues et du ski de fond, pour lequel l'asphalte serait rendu nécessaire pour faciliter l'enneigement artificiel lors de compétitions. Interrogé sur le goudronnage de pistes et chemins de terre en montagne pour la pratique du cyclisme, le ministre de la transition écologique et solidaire a considéré que la pose d'asphalte sur une piste en terre réservée aux engins d'entretien des remontées mécaniques, afin d'en faciliter l'usage par les vélos, ne pouvait être considérée comme entrant dans le champ d'application de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme¹. Cette réponse peut donc trouver à s'appliquer dans le cadre des activités d'entraînement et de compétition de ski de fond. Le ministre s'appuie toutefois sur une décision relative à l'application de la loi « Littoral » dans laquelle le juge administratif avait relevé que le goudronnage du chemin n'avait pas modifié sa nature ou son utilisation². La situation est différente pour les sports de montagne que nous venons de mentionner.

Aujourd'hui, la surfréquentation de certains sites amènent à réfléchir à d'autres solutions de mobilité plutôt qu'à la création ou à l'élargissement de routes, comme c'est le cas dans la vallée de la Haute-Clarée desservie uniquement en transport en commun pendant la période estivale. Tel n'est pas le choix qu'a fait le gouvernement concernant la création de routes nouvelles à grands débits dans les Alpes, lors de la signature du protocole « Transport » de la Convention alpine³.

c. La limitation des routes à grands débit par le protocole « Transport » de la Convention alpine en partie écartée par le gouvernement français

154. Le protocole « Transport » de la Convention alpine, signé le 31 octobre 2000 prévoit que les Parties contractantes favorisent, dans le cadre de leurs compétences l'amélioration des infrastructures ferroviaires, le trafic ferroviaire, le ferroutage et l'usage de la navigation fluviale et maritime pour le transport de marchandises. En contrepartie, les Parties contractantes s'abstiennent de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin sauf cas exceptionnels prévus par le protocole (article 11).

Ce n'est qu'en 2006 que la France a ratifié et publié par décret n° 2006-126 du 31 janvier 2006 le protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des transports (protocole « Transports »), assorti toutefois d'une « déclaration » qui ressemble fort à une réserve au sens de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mars 1969⁴; elle écarte

(visité le 24/06/2022).

1. Rep. min., QE n° 8392, *JO Sénat*, 28 mars 2019, p. 1698.

2. CE, 21 août 1996, n° 144082, *Association des riverains des bois de Rys et de la Maladière*.

3. P. JUAN, « La Convention alpine et les transports » in *La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, sous la dir. de P. YOLKA, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, p. 10.

4. En vertu de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mars 1969, l'expression

les dispositions de l'article 11 pour les itinéraires de contournement d'agglomération ou de conurbation et pour les itinéraires dont le principe était acquis le 31 octobre 2000, jour de la signature du protocole en vertu de leur mention au schéma directeur routier national approuvé par décret n° 92-379 du 1^{er} avril 1992 et qui ont vocation à relier les villes et/ou autoroutes suivantes :

- Grenoble et Sisteron ;
- l'autoroute A8 à proximité de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume et l'autoroute A51 à proximité de Cadarache ;
- l'autoroute A41 à proximité de Villy-le-Pelloux et l'autoroute A40 à proximité de Saint-Julien-en-Genevois ;
- l'autoroute A51 et Digne-les-Bains ;
- Annemasse et Thonon¹ ;
- l'autoroute A48 et l'autoroute A49 à proximité de Voiron.

Ainsi, la France s'affranchit de l'application du protocole pour plus de trente ans puisqu'une partie de l'autoroute entre Grenoble et Sisteron, la liaison entre Digne-les-Bains et l'autoroute A51 ou celle entre Annemasse et Thonon n'ont pas encore été réalisées².

La portée de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme s'en trouve ainsi considérablement réduite.

Le trait commun des dispositions de préservation des espaces montagnards, qu'ils soient naturels ou agricoles, est d'avoir amorcé une démarche novatrice, tout en se réduisant à des coquilles vides, pour reprendre les termes d'un article de Jean Ravanel sur la loi « Montagne »³. Les règles de protection des espaces ont cependant été doublées de principes en vue de maîtriser l'urbanisation par le regroupement des constructions nouvelles et par la mise en œuvre d'une procédure spécifique pour les équipements touristiques.

réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État.

1. P. YOLKA, « Make Our Mountains Great Again ! », *JCP A* 2 mars 2020, 9, act. 131.

2. Sur ce sujet voir également M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, 526 p., p. 346 et s.

3. J. RAVANEL, « La loi sur la montagne : démarche novatrice ou coquille vide ? », *RFDA* 1985, p. 462.

Section II Une maîtrise de l'urbanisation assurée par le principe de regroupement des constructions nouvelles et une procédure spécifique pour les équipements touristiques

155. Pendant de la préservation des espaces, la loi « Montagne » prévoit que l'urbanisation doit se réaliser en continuité de l'urbanisation existante (§ 1.).

Ce principe ne concerne toutefois pas les UTN, car la loi « Montagne » vise à faciliter leur implantation. Elle reprend néanmoins la procédure d'autorisation des UTN de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, pour garantir l'équilibre entre développement touristique et protection des espaces (§ 2.).

§ 1. Le principe de regroupement des constructions nouvelles pour une maîtrise de l'urbanisation

156. L'aménagement de la montagne exige de grandes quantités d'espace notamment pour le tourisme qui « requiert l'affectation aux loisirs de surfaces importantes¹ ». Sont ici en cause non seulement les équipements touristiques, mais également les « volets clos » qui constituent un pillage de l'espace², c'est-à-dire les résidences secondaires mais également la surproduction d'hébergements neufs, moteur économique des stations de ski³. Il en résulte des conflits d'usage fréquents, d'autant que sur ce territoire « il importe moins de préserver la possibilité pour chaque habitant de disposer d'un domaine privatif de loisir que de permettre à

1. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 71.

2. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 21.

3. J. CLAPIER et B. PERRIER, *L'aménagement touristique de la montagne : le cas des stations intégrées*, Thèse. Urbanisation et aménagement, Grenoble : Université des sciences sociales, 1972, p. 97 ; P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 300.

toutes les personnes séjournant en montagne de jouir de l'ensemble des espaces de loisirs¹ ». En outre, on rappellera que ces espaces sont particulièrement contraints par les risques naturels. La politique de la montagne s'est donc attachée très tôt à préserver les espaces et en particulier les espaces agricoles, enjeu pour lequel les plans d'occupation des sols ont très vite montré leurs limites. Certes, les POS identifiaient les terres agricoles en vue de leur préservation, mais, compte tenu de la différence de prix entre les terrains urbanisables et les terrains qui ne l'étaient pas, ils tendaient à délimiter des zones constructibles surdimensionnées par rapport aux besoins de construction et pouvaient en outre être révisés². C'est pourquoi la commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées souhaitait instituer un système de répartition entre tous les propriétaires de la commune et la commune elle-même des plus-values tirées du classement en zone constructible d'une partie des sols. Cette proposition n'ayant toutefois pas été retenue « du fait des problèmes techniques et psychologiques qu'aurait entraînée sa mise en œuvre³ », le principal outil d'urbanisme de la loi « Montagne » en vue de la préservation des espaces est le regroupement des constructions nouvelles (A.). Si ce principe constitue, pour les communes au RNU, une application renforcée du droit commun en montagne, sa mise en œuvre a été affaiblie par l'absence de précisions réglementaires (B.).

A. L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante : un principe renforcé en montagne

157. Le regroupement des constructions repose essentiellement sur l'ancien article L. 145-3 III aujourd'hui codifié à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, qui disposait en 1985 : « l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs et villages existants, sauf si le respect des dispositions prévues au I [relatives à la préservation des terres agricoles] et au II [relatives à la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard] ci-dessus ou la protection contre les risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Ce principe, plus contraignant que la constructibilité limitée aux parties actuellement urbanisées (1.) était accompagné de plusieurs outils fonciers pour faciliter sa mise en œuvre (2.).

1. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 72.

2. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 153.

3. R. de CAUMONT, *Projet de loi (n° 2006) relatif au développement et à la protection de la montagne tome 1 présentation générale, examen des articles*, Assemblée nationale, 1984, p. 167.

1. L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, un principe plus contraignant que la constructibilité limitée aux parties actuellement urbanisée des communes

158. L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante et la règle de la constructibilité limitée aux parties urbanisées trouvent leur origine dans les dispositifs « anti-mitage » et la directive « Montagne » (a.). Leurs finalités sont toutefois différentes : le principe de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante constitue en effet une mesure pionnière pour la protection des sols (b.).

a. L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante et la constructibilité limitée : deux règles qui trouvent leur origine dans la circulaire « anti-mitage »

159. En imposant le regroupement des constructions, la loi s'inscrit dans la continuité de la réglementation élaborée à partir des années 1970¹ pour maîtriser la consommation foncière. Deux mesures ont été évoquées à cette période :

- l'élaboration d'une planification des équipements touristiques en haute montagne,
- l'application vigoureuse en moyenne montagne des mesures de protection de la loi du 17 juillet 1971 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière, pour éviter la dispersion géographique des résidences secondaires, « qui peuvent aboutir localement à une dégradation irréversible des sites² ».

En vertu de cette loi : « Les plans d'occupation des sols ne peuvent interdire :

- a) d'édifier sur tout terrain d'au moins 1 000 mètres carrés desservis par une voie ouverte à la circulation publique et un réseau collectif de distribution d'eau potable mais non desservi par un réseau collectif d'égouts une construction à usage d'habitation dont la surface de planchers développée hors œuvre, telle qu'elle est calculée en application des règlements relatifs aux coefficients d'occupation des sols, est au plus égale au dixième de la surface du terrain sans pouvoir excéder 250 mètres carrés ;
- b) d'édifier sur tout terrain d'au moins 4 000 mètres carrés desservi par une voie ouverte à la circulation publique mais non desservi par des réseaux collectifs de distribution d'eau potable et d'égouts une construction à usage d'habitation dont la superficie de planchers développée hors œuvre, définie comme il est dit au a) ci-dessus, ne peut excéder 250 mètres carrés ».

1. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 32.

2. *Ibid.*, p. 33.

L'application « vigoureuse » d'une telle disposition fait sourire aujourd'hui tant la règle paraît laxiste, mais il s'agissait pourtant bien d'une première limitation à la liberté quasi-absolue de construire sur son terrain. La première vraie mesure visant à limiter la dispersion des constructions est issue de la circulaire du 16 mars 1977 relative à la sauvegarde des espaces ruraux et naturels, dite « circulaire anti-mitage », qui constatait que « les espaces ruraux et les paysages naturels [étaient] menacés par l'urbanisation diffuse et par des installations ou des travaux qui en changent radicalement l'affectation ». En effet,

« l'expérience montre que l'espace naturel change de destination dès qu'on y construit au moins une maison sur 1 ha (COS¹ : 0,01). À partir d'une telle densité, les clôtures apparaissent immédiatement.

L'espace fait l'objet d'une appropriation individuelle qui s'oppose en quelque sorte à l'espace banalisé, avec son apparence ouverte, qui prédomine en l'absence de constructions² ».

Son principe fut ensuite introduit par décret³ dans le code de l'urbanisme à l'ancien article R. 111-14-1 du Code de l'urbanisme (actuel C. urb., art. R. 111-14) au terme duquel le permis de construire peut être refusé, ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les constructions sont de nature par leur localisation ou leur destination à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier, lorsque ceux-ci sont peu équipés ».

La directive d'aménagement national du 22 novembre 1977 relative à la protection et à l'amélioration de la montagne s'inscrivait dans ce principe en prévoyant en particulier que les constructions nouvelles devaient « dans toute la mesure du possible être soit prévues en continuité avec les bourgs, les villages et les hameaux existants, soit regroupées en hameaux nouveaux » dans les plans d'occupation des sols ou les zones d'environnement protégé. En l'absence de document d'urbanisme, le règlement national d'urbanisme devait être appliqué dans le respect de la règle de la continuité et il ne pouvait y être dérogé même pour la création d'unités touristiques. Seules quelques constructions pouvaient être autorisées en raison de leur caractère particulier : refuges, gîtes et « camping d'étapes » s'ils étaient ouverts au public, établissements scientifiques qui ne pouvaient être implantés qu'en haute montagne, relais hertziens et de télévision, bâtiments à usage pastoral ou forestier non raccordés à un réseau public de distribution d'eau ou d'électricité, ouvrages d'exploitation hydraulique, minière, agricole, forestière, ainsi que les ouvrages de protection contre les risques naturels ou de services publics.

1. Coefficient d'occupation des sols.

2. A. GIVAUDAN, « la question foncière », *Rev. Économique et droit immobilier*, 1976, n° 67 cité par V. LE COQ, « La protection de l'espace rural par le droit de l'urbanisme », *AJPI* 10 nov. 1995, p. 875.

3. D. n° 77-755, 7 juill. 1977 modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux règles nationales d'urbanisme.

En outre, ces règles étaient renforcées en haute montagne où des constructions à usage d'habitation principale ou professionnelle pouvaient être prévues dans les villages et hameaux existants ou en continuité immédiate avec ceux-ci si elles ne nécessitaient « que l'utilisation ou l'amélioration des équipements existants ». Pour construire au-delà de cette règle, un document d'urbanisme était nécessaire et il ne pouvait prévoir que des zones constructibles de taille modérée nécessaires au développement normal du village et à l'accueil de nouveaux hébergements touristiques banalisés, ainsi que des unités touristiques nouvelles¹.

Cette règle de la directive « Montagne » a sans doute inspiré le législateur lorsqu'il a confié l'urbanisme aux communes avec les lois de décentralisation. Pour inciter celles-ci à planifier leur urbanisation et éviter le mitage en conformité avec le nouvel objectif du code de l'urbanisme de gérer le sol de façon économe, la loi du 7 janvier 1983² introduit la règle de constructibilité limitée en l'absence de plan d'occupation des sols selon laquelle, toutes constructions nouvelles et notamment les constructions à destination d'habitation en dehors des parties actuellement urbanisées des communes étaient interdites (ancien art. L. 111-1-2, C. urb., aujourd'hui art. L. 111-3 et s.). Lors des débats parlementaires, les députés avaient d'ailleurs souhaité introduire la notion de « continuité » dans ce principe³. Le principe de continuité a donc été une règle pionnière en matière de protection des sols.

b. Le principe de l'urbanisation en continuité : règle pionnière de la protection des sols

160. La loi « Montagne » affichait le même principe de regroupement des constructions, tout en supprimant la distinction de la directive entre haute montagne et moyenne montagne et elle prévoyait la possibilité d'écarter la règle pour les hameaux nouveaux si la protection des terres agricoles, pastorales ou forestières ou la préservation des milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ou encore la protection contre les risques naturels imposaient la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. En effet, Louis Besson avait noté dans son rapport que les terres qui entouraient les villages et hameaux étaient souvent les plus facilement mécanisables et que les utiliser pour le développement urbain allait directement à l'encontre de l'intérêt de l'agriculture⁴. L'ancien article L. 145-3 III posait donc un principe fort pour la montagne, plus strict que l'article L. 111-1-2 puisqu'il s'appliquait aux documents d'urbanisme. Ainsi la délimitation de zones NB, c'est à dire de zones « desservies

1. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne précitée, art. 6.

2. L. n° 83-8, 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi « Defferre ».

3. AN, 3^{ème} séance, 30 nov. 1982, *JOAN*, p. 7804.

4. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 234.

partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquels des constructions ont déjà été édifiées¹ » et la délimitation de zones NA, d'urbanisation future², devenaient désormais exceptionnelle.

Toutefois, la règle de la constructibilité limitée, comme celle de l'urbanisation en continuité, manquaient de précisions pour que l'on pût les comparer dans le détail. En l'absence de POS, la règle de la constructibilité limitée semblait de prime abord plus stricte que la règle de l'urbanisation en continuité qui autorisait une extension de l'urbanisation. Pourtant, l'application qui en fut faite, fut très permissive, conformément au souhait des élus. En effet, les sénateurs s'étaient dans un premier temps opposés à l'édiction de la règle de la constructibilité limitée, la jugeant trop attentatoire au droit de propriété³. Elle fut néanmoins réintroduite par l'Assemblée nationale et le gouvernement admit, lors des débats, qu'une construction « en limite » de zone urbanisée serait possible⁴.

Le juge a confirmé cette position en indiquant qu'un terrain situé en bordure d'un secteur de constructions agglomérées se trouvait par la même inclus dans les parties actuellement urbanisées de la commune⁵. Dès lors, la doctrine administrative s'engouffra dans la brèche et s'appuyant sur une décision du Conseil d'État qui validait la construction d'une maison d'habitation à moins de 100 mètres d'un bourg⁶, pour interpréter la règle de la constructibilité limitée comme autorisant des constructions à une distance maximum de 100 mètres des parties actuellement urbanisées, sauf en cas de rupture géographique⁷.

La loi « Montagne », sans fixer de distance précise, avait été entendue de manière plus restrictive, tant par la doctrine que par la jurisprudence (voir *infra* n° 161, p. 246), et ce d'autant plus qu'à la notion de contiguïté des terrains de la règle de la constructibilité limitée, s'était ajoutée celle de la continuité des constructions qui exigeait « l'établissement d'une relation d'ordre visuel entre l'habitat existant et la nouvelle construction et la possibilité d'identifier une forme urbaine cohérente⁸ ». En outre, l'ancien article L. 111-1-2 (art. L. 111-3, C. urb.) ne définissait pas les parties actuellement urbanisées, notion qui là encore serait interprétée avec souplesse par l'État. En Corrèze par exemple, trois constructions importantes distantes de 100 mètres suffisaient

1. Ancien art. R. 123-8, C. urb.

2. *Ibid.*

3. AN, 3^{ème} séance du 30 novembre 1982, précitée.

4. *Ibid.* Voir également Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, circ. 24 sept. 1984 portant guide pour l'interprétation des parties actuellement urbanisées de la commune, NOR : DEVUP8400014C.

5. CE, 11 juill. 1988, n° 85210, *Ministre de l'équipement c. M. Bricaud*.

6. CE, 27 mai 1994, n° 139013, *Visine, BJDU* 1994, 6, p. 23, concl. F. LOLUM ; *RDP* 1996, p. 285.

7. Voir par exemple DDT DE CORRÈZE, *Application du principe de constructibilité limitée*, sept. 2013 ; DDE DU CALVADOS, *La constructibilité limitée dans les communes sans document d'urbanisme*, 31 déc. 2009.

8. DDT DE CORRÈZE, *Application du principe de constructibilité limitée*, sept. 2013, p. 7.

pour constituer une partie actuellement urbanisée de la commune¹. La loi « Montagne » au contraire imposait en 1985 d'appuyer l'urbanisation sur des bourgs ou villages, groupements de constructions plus importants donc.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, en autorisant une urbanisation en continuité des hameaux, a cependant considérablement assoupli la règle, certains juges estimant parfois qu'un hameau n'était pas forcément constitutif d'une partie actuellement urbanisée². Dans ce cas alors, une construction en continuité d'un hameau devenait possible en montagne alors qu'elle ne l'était pas en plaine³.

Enfin, les constructions autorisées par la loi « Montagne » par exception à la règle de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante étaient moins nombreuses. En effet, l'ancien article L. 111-1-2 autorisait en dehors des parties urbanisées les « exceptions par nature », c'est-à-dire les constructions agricoles, les constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées, les constructions relatives à certains équipements collectifs, les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ou les « exceptions justifiées par un intérêt communal » qui n'étaient pas possibles en montagne, car elles étaient contraires aux lois d'aménagement et d'urbanisme. La loi « Montagne » au contraire n'autorisait en 1985 que les constructions de hameaux nouveaux intégrées à l'environnement si la préservation des terres agricoles ou des espaces, paysages et milieux caractéristiques de patrimoine naturel et culturel montagnard ou la protection contre les risques naturels l'imposaient.

Les élus ont donc contesté l'application du dispositif continuité – urbanisation limitée qui selon eux interdisait « systématiquement toute construction d'habitat neuf dans les zones de moyenne altitude qui, [...] luttent contre la désertification⁴. » pourtant justifiée par le gouvernement par les conséquences importantes du mitage sur le paysage et sur les financements publics, qui devaient supporter la charge de la réalisation et de l'entretien des routes et des réseaux plus chers en montagne qu'en plaine. La différence fondamentale entre l'urbanisation limitée et la règle de l'urbanisation en continuité résidait en effet dans leur raison d'être respective. Si la première règle avait pour finalité l'incitation à l'élaboration de documents d'urbanisme, la seconde était bien une règle pionnière pour la protection des sols.

1. *Ibid.*, p. 4.

2. DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT DE SAVOIE ET DE HAUTE-SAVOIE, *Dispositions relatives à l'extension de l'urbanisation en zone de montagne*, nov. 1995.

3. Une réponse ministérielle indiquait cependant que les bourgs et hameaux seront considérés comme « parties actuellement urbanisées de la commune » les bourgs : Rep. min., QE n° 55058, *JOAN*, 27 août 1984, p. 4891.

4. QE, n° 1893, *JOAN*, 6 sept. 1993, p. 2833. Voir également les propos de M. Meylan, QE, n° 46265, *JOAN*, 18 nov. 1996, p. 5992 ; F. Brottes, QE, n° 25884, *JOAN*, 1^{er} mars 1999, p. 1193 ; P. Terrasse, QE, n° 36476, *JOAN*, 30 mars 2004, p. 2416 ; QO n° 1683, *JOAN*, 24 jan. 2012, p. 731 ; QE, n° 20336, *JO Sénat*, 6 oct. 2016, p. 4288.

D'autres règles de droit commun viennent conforter le principe de regroupement des constructions. Elles peuvent notamment consister dans la redistribution des droits à construire.

2. La redistribution des droits à construire en vue du regroupement des constructions

161. Bien que n'étant pas propres à la loi « Montagne », d'autres règles de droit et dispositifs confortaient la règle du regroupement des constructions en favorisant la redistribution des droits à construire. Il s'agissait du transfert de coefficient d'occupation des sols (COS), du remembrement-aménagement, des associations foncières urbaines, et dans une certaine mesure des coefficients d'occupation des sols préférentiels.

Le transfert de COS¹ a été instauré par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967 avant d'être élargi aux zones naturelles par la loi n° 1976-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme. Dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, les POS pouvaient déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construire résultant du COS fixé pour l'ensemble de la zone pourraient être transférés en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone. Dans ces secteurs, les constructions n'étaient autorisées qu'après de tels transferts, les possibilités de construire propres aux terrains situés dans ces secteurs s'ajoutant alors aux possibilités transférées. Deux types de secteurs pouvaient ainsi être délimités dans des zones naturelles à protéger en raison de la qualité de leurs paysages : des secteurs récepteurs « NDr » délimités en continuité de l'urbanisation existante et des secteurs émetteurs « NDe » dont les terrains étaient frappés de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique et qui ne pouvait être levée que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État.

Bien qu'étant d'application nationale, cette procédure a surtout trouvé à s'appliquer dans les stations touristiques de montagne de Savoie et de Haute-Savoie². Si la pertinence de ce dispositif a tout de suite été perçue pour les communes de montagne, elle avait fait l'objet de réserves dès son instauration³ concernant ses difficultés de mise en œuvre et le risque de transformation en mesure d'indemnisation des servitudes d'urbanisme⁴.

1. Ancien art. L. 123-2, C. urb.

2. S. GRAVIER et J.-C. POUTISSOU, « Les techniques de redistribution des droits à construire en zone de montagne (transfert de COS, AFU) : gestion économe des sols et/ou, valorisation patrimoniale ? » in *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Chambéry, juin 2013, p. 253.

3. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 25.

4. RENARD, VINCENT, « Aménagement de la montagne et économie foncière. De la fuite en avant à la réversibilité et au développement durable », *RFDA* 2005, 502 et s. S. PÉRIGNON, *L'écriture des règlements de zone : article 14, Fiche n° 4 Le transfert des possibilités de construction résultant du COS in La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 309-312.

Le mécanisme du transfert de COS pouvait s'accompagner de la procédure de remembrement-aménagement, née d'une expérimentation à Ceillac et instaurée par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole. Elle consistait dans la réalisation simultanée d'un remembrement et d'un zonage. Les propriétaires des terres agricoles recevaient au prorata de leurs apports un lot de terres constructibles et un lot de terres agricoles. Le rapport Besson préconisait de mettre en œuvre ce dispositif « de façon très active dans les communes où l'agriculture est en butte à une forte pression touristique¹ », en localisant les lots de terres constructibles dans les secteurs les moins favorables à l'agriculture.

Ce dispositif, comme celui du transfert de COS, pouvait se doubler de la constitution d'une association foncière urbaine (AFU) instituée par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement et codifiée aux articles L. 322-1 et suivants du code de l'urbanisme. En effet, l'article 22 de la loi « Montagne », offrait la possibilité à la commission communale d'aménagement foncier de décider, dans le cadre d'une opération de remembrement-aménagement, que l'attribution de terrains dans la surface affectée à l'urbanisation entraînait de plein droit, dès la clôture des opérations de remembrement, l'adhésion du propriétaire à une association foncière urbaine, dont elle déterminait le périmètre.

Mais si les AFU pouvaient être créées de manière forcée, elles étaient plus généralement constituées de propriétaires regroupés de manière volontaire.

Les AFU avaient pour objet de redistribuer entre les propriétaires fonciers regroupés en association, des terrains enclavés ou difficilement aptes à être construits en l'état, afin de les améliorer et de les rendre aisément constructibles. Ce remembrement « rationnel » pouvait conduire l'AFU à exécuter, s'il y avait lieu, des travaux d'équipements collectifs et d'aménagement nécessaires (voirie notamment) mais chaque propriétaire conservait l'initiative de réaliser sa propre construction. Ce système d'AFU pouvait favoriser la constructibilité de terrains situés en continuité de l'urbanisation existante ou permettre la création d'un hameau nouveau en vue de préserver les terres agricoles situées autour des bourgs et villages.

Les AFU pouvaient également avoir pour objet le regroupement de parcelles pour les mettre en état d'indivision et permettre la construction par des tiers dans le cadre d'un bail à construction ou des sociétés de constructions auxquelles elles faisaient apport.

Si les AFU étaient avant tout constituées à l'initiative de propriétaires en vue de rendre leur terrain constructibles, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, a renforcé le rôle des collectivités territoriales dans la maîtrise de leurs aménagements par le jeu des orientations d'aménagement des PLU qui leur permettaient

1. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 154.

d'inciter fortement le regroupement de propriétaires en imposant l'aménagement d'ensemble de secteurs qu'elle déterminait.

Enfin, dernier outil foncier qui à défaut de favoriser le regroupement des constructions, limitait la multiplication des « lits froids », le système de COS préférentiels prévu à l'ancien article L. 123-1 du code de l'urbanisme permettait de favoriser les hébergements marchands en leur offrant des possibilités de constructibilité majorées. Ce système a été largement utilisé en zone de montagne, mais il a été insuffisamment couplé avec l'interdiction de changement de destination des constructions.

Avec le principe de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, le législateur a inscrit, de façon tout à fait innovante, dans la loi « Montagne », sa volonté de limiter ce qu'on appellerait aujourd'hui la « consommation de l'espace ». Faute toutefois de précisions réglementaires, ce dispositif central de la loi « Montagne », n'a eu qu'une portée limitée.

B. L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante : un principe affaibli par l'absence de précisions réglementaires

162. L'audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » publié en 2013 relevait que la règle de l'urbanisation en discontinuité était celle qui suscitait le plus d'interrogations des services¹. Certains services s'appuyaient sur les dispositions de l'ancien article L. 145-3 tandis que d'autres, notamment dans les départements situés partiellement en zone de montagne, s'appuyaient sur les règles générales d'urbanisme. En 2012, le Conseil d'État a tranché cette question en affirmant que l'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme régissait entièrement la situation des communes situées en zone de montagne pour l'application de la règle de la constructibilité limitée². Pour autant, cette décision n'a pas levé toute ambiguïté, d'une part parce que la loi « Montagne » elle-même renvoie à l'ancien article L. 111-1-2 (art. L. 111-3, C. urb.) depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, d'autre part parce que la géographie du département ne permet pas toujours « d'opposer nettement une zone de montagne à une zone de plaine³ ». L'urbanisation existante devant s'apprécier au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux, certains services ont élaboré des doctrines locales d'application de l'ancien article L. 145-3 III, en l'absence des prescriptions particulières

1. B. CREUCHET et al., *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013, p. 26.

2. CE, 16 avr. 2012, n° 323555, *Ministre de l'écologie de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire*, AJDA 2012, p. 853.

3. DDT DE CORRÈZE, *Application du principe de constructibilité limitée*, sept. 2013, p. 6.

de massif qui avaient vocation à préciser certaines dispositions de la loi « Montagne » (1.). Elles s'appuient souvent sur la jurisprudence (2.).

1. Des doctrines administratives divergentes et tardives

163. Nous avons étudié ici différentes sources pour cerner la perception de la règle de la continuité par les administrations :

- les instructions locales sans valeur juridiques destinées à harmoniser l'interprétation de la règle à l'échelle du département ou de la région (a.),
- les règles fixées par les documents stratégiques au titre de l'ancien article L. 145-7 du code de l'urbanisme (b.).

Si les premières sont plus ou moins permissives, les secondes s'inscrivent dans les principes généraux de l'urbanisme et participent à la modération de la consommation des espaces.

a. Des instructions locales plus ou moins permissives

164. Les instructions locales interprètent différemment les dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » que ce soit pour la notion de continuité ou pour ses règles de procédures dérogatoires.

Dans les Hautes-Pyrénées, la notion de hameau ou groupe de constructions est interprétée au regard de la doctrine administrative comme un « ensemble de quelques maisons, un petit centre urbain plus réduit qu'un village, agglomération de quelques maisons rurales le long d'une route ¹ ». En Corrèze ², en Savoie, Haute-Savoie ³, en Isère ⁴ et en région PACA ⁵, on définit le groupe de constructions par son nombre : trois constructions dans les Savoie et la Corrèze, quatre en Isère, cinq en région PACA.

Elles sont regroupées et la construction envisagée doit s'inscrire dans cet ensemble à une distance variant de 50 à 100 mètres (50 à 80 mètres dans les départements alpins), sans ruptures géographiques. L'instruction gouvernementale du 12 octobre 2018 ne fixe pas de minimum au groupe de constructions. La similitude de ces doctrines alpines n'est pas surprenante, s'agissant de départements dont la position s'appuie sur les décisions du Tribunal administratif de Gre-

1. DDT DES HAUTES-PYRÉNÉES *Constructibilité hors des parties urbanisées ou en discontinuité des bourgs*, sept. 2011, p. 9, citant JOAN déb. 10 décembre 1990, p. 5653.

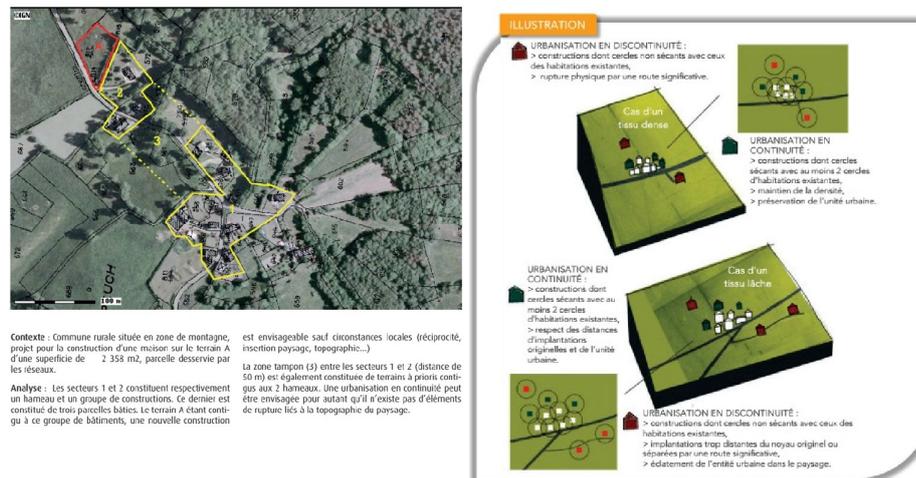
2. DDT DE CORRÈZE, *Application du principe de constructibilité limitée*, sept. 2013, p. 10.

3. DDE DE SAVOIE ET HAUTE-SAVOIE, *Dispositions relatives à l'extension de l'urbanisation en zone de montagne*, nov. 1995, p. 4.

4. DDT DE L'ISÈRE, *Instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes soumises aux dispositions de la loi Montagne et qui ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme*. Note de service n° 2013-04 19 mars 2013, n° Note de service n° 2013-04.

5. DREAL PACA, *La loi Montagne, guide d'application en région PACA*, mars 2014, p. 9.

FIGURE 2.4 – Illustration de la continuité dans les doctrines administratives : département de la Corrèze et région PACA



A gauche : DDT Corrèze, *Application du principe de constructibilité limitée*, sept. 2013, annexe 5, cas n° 9, à gauche : DREAL PACA, *La loi Montagne, guide d'application en région PACA*, mars 2014, p. 13.

noble et la Cour administrative d'appel de Lyon. Pour autant des différences subsistent et elles ne sont pas tant justifiées par des spécificités locales d'un massif que par des circonscriptions administratives. C'est ainsi que deux doctrines différentes s'appliquent aux communes du parc national des Écrins, à cheval sur les régions Auvergne Rhône-Alpes et PACA (voir figures 2.4 et 2.5).

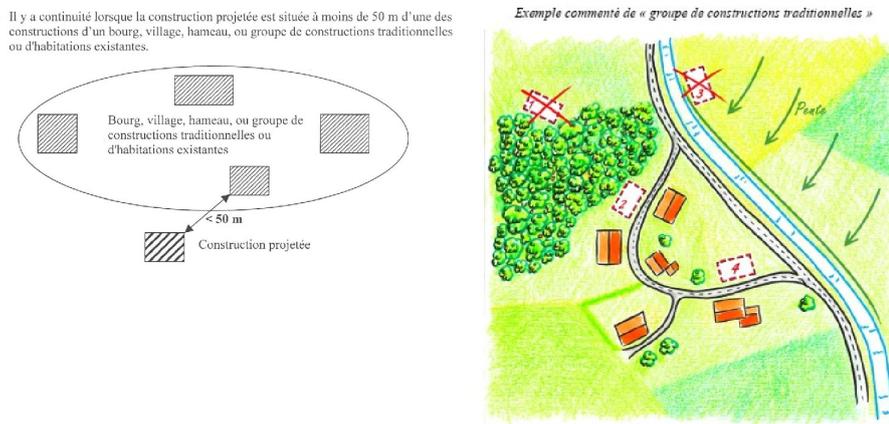
Les interprétations de la procédure de dérogation divergent également d'un département à l'autre. En effet, l'article L. 122-7 (ancien article L. 145-3 III b), dispose depuis 2003 :

« Le plan local d'urbanisme ou la carte communale 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, si le respect des dispositions prévues aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante ».

En effet, on peut comprendre que les zones d'urbanisations futures de taille et de capacité limitées font référence aux zones AU ou aux STECAL des PLU et on aurait donc deux cas :

- une carte communale qui peut délimiter des hameaux ou groupes d'habitations nou-

FIGURE 2.5 – Illustration de la continuité dans les doctrines administratives : département de l'Isère et instruction gouvernementale du 12 octobre 2018



A gauche : DDE de l'Isère, *Instruction des actes individuels d'urbanisme, dispositions particulières aux zones de montagne*, 12 déc. 2006, à droite : Instr. du gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme. Fiche n° 2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, p. 8.

veaux, intégrés à l'environnement, avec pour seul outil un zonage,

— un PLU dont le règlement serait soumis à l'accord de la commission des sites.

On peut également interpréter les zones d'urbanisation future sans référence au PLU et recourir à l'accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites que ce soit en carte communale ou en PLU.

Le guide PACA illustre ces difficultés d'interprétation en distinguant les zones d'urbanisations futures de taille et de capacité limitées des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, qui peuvent se présenter en carte communale comme en PLU¹. Le premier cas se présenterait lorsque les procédures d'urbanisme ne prévoient pas d'arrêt, c'est-à-dire lors d'une modification de règlement ou d'OAP d'un secteur situé en discontinuité de l'urbanisation existante et déjà prévu au PLU². Une étude est alors demandée (alors que le code a prévu ce cas « en l'absence d'étude »), et le dossier est soumis à accord. Dans le second cas le document d'urbanisme doit « garantir une forme de type hameau » ce que ne permet pas la carte communale, faute de règlement écrit.

En outre, les cartes communales et les PLU ont pour vocation de délimiter des zones et secteurs. La notion de hameau et groupe de constructions n'existe pas. Ce que confirme en

1. Distinction également reprise par l'instruction du gouvernement du 18 octobre 2018, fiche n° 2, L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, p. 8.

2. Or, la délimitation d'un tel secteur en discontinuité de l'urbanisation existante réduit une zone agricole ou une zone naturelle et forestière et seule une procédure de révision du PLU est alors possible (art. L. 151-31, C. urb).

2014, le Conseil d'État à propos des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement de la loi « Littoral » : un permis de construire ne peut être délivré sur le fondement de ses dispositions pour la réalisation d'une construction qui n'est pas en continuité avec les agglomérations et villages existants qu'à la condition que le projet soit conforme à la destination d'une zone délimitée par le document local d'urbanisme, dans laquelle celui-ci prévoit la possibilité d'une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement par la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivent dans les traditions locales ¹.

Nous pensons ici qu'une saisine de la CDNPS doit être systématique, car il serait étonnant que la délimitation de hameaux nouveaux et groupes d'habitations puisse échapper à toute étude et à l'examen de cette commission, eu égard aux autres dispositions du code de l'urbanisme qui prévoient notamment une étude de PLU pour déroger à l'amendement Dupont (art. L. 111-8, C. urb.) doublée d'un avis de la commission des sites dans le cas d'une carte communale (art. L. 111-9, C. urb.). De même, une étude et un avis de la commission des sites sont exigés pour construire dans la bande des 300 mètres des rives naturelles d'un lac de montagne et dans le cas d'une carte communale, le législateur a pris soin de doubler cet avis par l'examen de chaque permis de construire par la même commission (art. L. 122-14, C. urb.).

Les précisions apportées par les documents stratégiques sont en revanche plus conformes aux principes généraux de l'urbanisme, notamment en matière de préservation des espaces.

b. Les documents stratégiques : une interprétation favorable à la préservation des espaces

165. La DTA des Alpes Maritimes, a été élaborée à une période où les prescriptions particulières de massif (PPM) avaient disparues du code de l'urbanisme et où les DTA devaient prendre le relais. Elle a donc précisé les modalités d'application de la loi « Montagne » en distinguant la Frange sud de la zone de montagne ² et le Haut Pays ³.

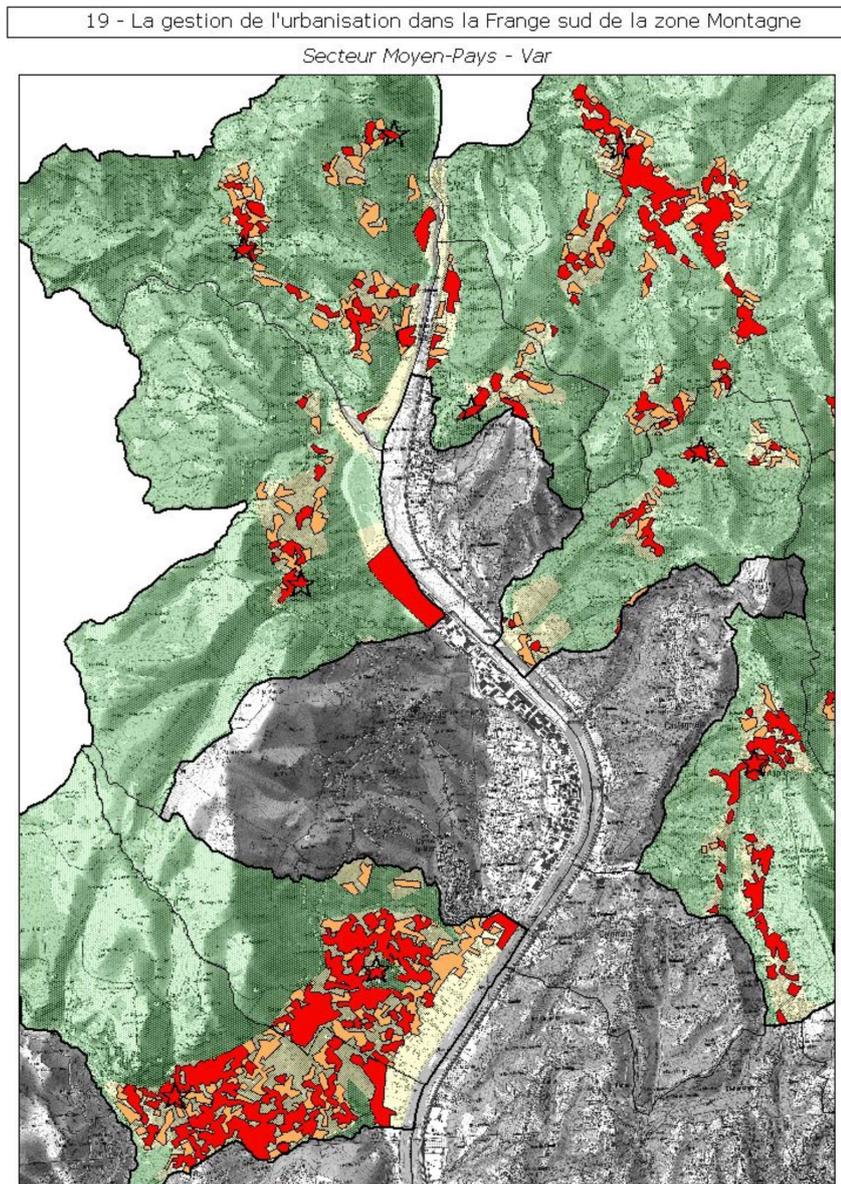
Elle identifie les « secteurs urbains constitués » (voir figure 2.6), composés de vieux villages et quartiers nouveaux, qu'elle cartographie en groupant au moins 5 constructions situées à moins de 50 mètres les unes des autres. Ces secteurs peuvent être confortés « en l'absence de contraintes paysagères spécifiques ». Elle identifie également les secteurs d'urbanisation diffuse, où s'est développé un habitat de faible densité, et qui peut faire l'objet d'une densification, et les secteurs susceptibles d'être urbanisées, qui ne pourront se développer que lorsque la

1. CE, 3 avr. 2014, n° 360902, *Cne de Bonifacio*, *BJDU* 2014, 3, p. 189, concl. X. de LESQUEN.

2. Directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes approuvée par le décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003, p. 95.

3. *Ibid.*, p. 115 et s.

FIGURE 2.6 – Carte des « secteurs urbains constitués » identifiés par la DTA des Alpes-Maritimes

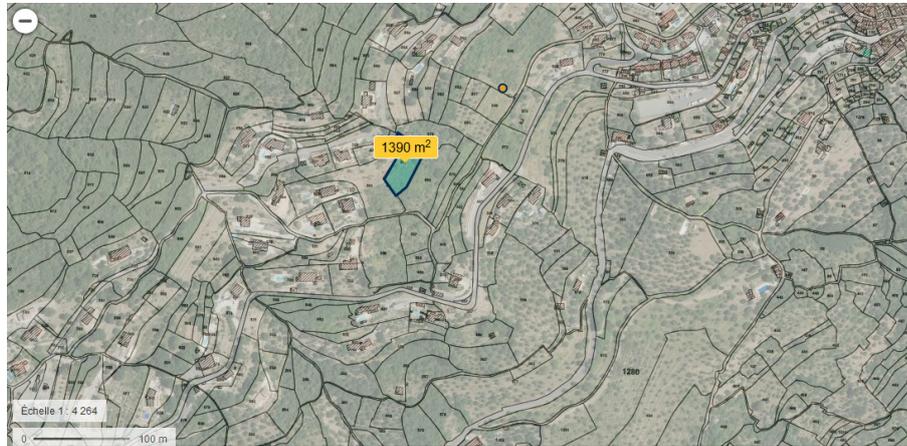


Source : DTA des Alpes Maritimes approuvée par le décret n° 2003-1169, du 2 décembre 2003, p. 99.

capacité d'accueil des secteurs urbains constitués et des secteurs d'urbanisation diffuse s'avérera insuffisante pour satisfaire les besoins de la population.

Le juge administratif a fait application de la définition des secteurs d'urbanisation diffuse pour refuser un permis de construire au motif que le terrain identifié sur la figure 2.7, se situait à plus de cinquante mètres d'un ensemble de bâtiments, qui :

FIGURE 2.7 – Identification d'un secteur d'urbanisation diffuse par la jurisprudence : CAA Marseille 1^{er} juin 2015, n° 13MA01586



Source : geoportail. La parcelle visée par la décision de justice figure en vert

« loin de former un groupe homogène, s'étale au contraire sur plus de 400 mètres linéaires et constitue un mitage diffus qui, même doté de l'ensemble des réseaux publics, ne peut être qualifié de groupe de constructions au sens des dispositions sus-rappelées du code de l'urbanisme, compte tenu du parti pris d'isolement des constructions qui le composent ; [...] qu'il ressort du document d'urbanisme, que le terrain d'assiette du projet en litige est classé dans un secteur susceptible d'être urbanisé, qui, à la date de la décision attaquée ne pouvait se développer dès lors que la capacité d'accueil des secteurs urbains déjà constitués et des secteurs d'urbanisation diffuse n'était pas épuisée ; qu'en l'absence de continuité avec un groupe d'habitations et en application de l'article L. 145-3-III du code de l'urbanisme, son projet ne pouvait être autorisé¹ ».

Dans une autre espèce, il a jugé que des permis de construire méconnaissaient les dispositions de l'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme, car les projets n'étaient pas situés en continuité avec un groupe d'habitations existant ; il a en effet relevé que les habitations existantes dans le secteur en question, au nombre d'une dizaine, étaient espacées de 25 à 40 mètres et que le secteur n'était pas desservi par les réseaux d'eau et d'assainissement². Les projets étaient donc dans un secteur d'urbanisation diffuse où seule la densification est permise.

Pour le Haut-Pays, la DTA rappelle la règle de la continuité et limite la création de hameaux nouveaux et de zones d'urbanisation future aux cas où les objectifs de développement démogra-

1. CAA Marseille, 1^{er} juin 2015, n° 13MA01586, *B. c. préfet Alpes-Maritimes*.

2. CE, 2 oct. 2019, n° 418666, *Cne de Broc*, *BJDU* 2020, 1, p. 8, concl. R. DECOU-PAOLINI ; *JCP A* 2019, act. 633 ; *RDI* 2019, p. 640, obs. R. DECOU-PAOLINI.

FIGURE 2.8 – Identification d'un secteur d'urbanisation diffuse par la jurisprudence : CE 2 octobre 2019, n° 418666, Cne du Broc



Source : geoportail. Les parcelles vertes sont celles visées par la décision de justice

phique ou économique communaux ne peuvent être satisfaits par les possibilités d'extension en continuité et où la nature ou la destination des constructions nécessaires aux besoins de développement clairement identifiés engendrerait une forme urbaine incompatible avec la nécessaire préservation des caractéristiques du village.

Le PADDUC a lui aussi précisé les modalités d'application de la loi « Montagne » dans son « Plan montagne ». Après avoir rappelé les différentes formes urbaines qui servent d'assise à une extension de l'urbanisation, bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, il retient qu'il existe une hiérarchie entre ces formes urbaines. Ainsi, la loi fixerait de façon décroissante celles qui peuvent supporter une extension de l'urbanisation¹. Le PADDUC s'appuie alors sur les définitions de « village » et de « hameau » apportées par le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat².

Il distingue deux formes d'urbanisation en discontinuité : le « Hameau Nouveau Intégré à l'Environnement » et le « Groupe d'Habitations Nouveau Intégré à l'Environnement », le premier serait dicté par des nécessités techniques impératives tandis que le second peut être

1. PADDUC, annexe 2 : plan montagne, 2 oct. 2015, p. 63.

2. Rép. min., QE n° 7848, *JO Sénat*, 27 août 2009, p. 2045.

exclusivement dédié à du logement, à la condition qu'il soit réalisé en vue de l'accueil d'une population permanente ou en lien avec l'activité agricole, sylvicole et pastorale. Le PADDUC entend donc lutter contre les lotissements de résidences secondaires, mais ne fait pas référence au caractère nécessaire de l'urbanisation en discontinuité prévu au b) de l'ancien article L. 145-3 III.

DTA et PADDUC rappellent ainsi le caractère dérogatoire et donc exceptionnel de l'urbanisation en discontinuité. La DTA des Alpes Maritimes, qui donne la priorité à la densification sur l'étalement urbain, anticipe même l'évolution du droit de l'urbanisme résultant des lois « Grenelle » et « ALUR ».

Les documents que nous avons mentionnés dans ces paragraphes sont intervenus tardivement, en moyenne plus d'un quart de siècle après l'adoption de la loi « Montage », pour tenir compte de l'absence de Prescriptions particulières de massif. L'État n'ayant pas joué son rôle, c'est le juge qui est venu compléter la loi.

2. Un corpus jurisprudentiel au service de la pratique

166. Au fil du temps, le juge a été amené à décortiquer chaque mot du principe de l'ancien article L. 145-3 III, que ce soit dans le cadre des autorisations d'urbanisme ou dans celui de la planification urbaine.

Si le juge s'est parfois contenté de relever la discontinuité d'un projet pour ordonner l'annulation de son autorisation¹, il s'est astreint ensuite à justifier sa position à partir d'un faisceau d'indices, avant d'en faire une analyse digne d'une étude de PLU dont les exigences de justification réglementaires ont été croissantes.

Les premières jurisprudences portant sur la continuité avec les villages, les bourgs², puis après 1995 avec les hameaux³, ont été rendues obsolètes par l'introduction de la notion de groupes de constructions traditionnelles et d'habitations. Toutefois, les indices pour définir l'urbanisation qui sert de support aux extensions que ce soit dans le cadre d'un document d'urbanisme ou d'une autorisation d'occupation des sols, restent les mêmes : le nombre de constructions, leur implantation les unes par rapport aux autres notamment la distance qui les sépare, leurs caractéristiques et la configuration particulière des lieux⁴.

1. Voir par exemple TA Montpellier, 29 avr. 1988, n° 85-15213, *Mme Terrones*; TA Nice, 16 nov. 1989, n° 1228-86II, *M. Guignonis*; TA Clermont-Ferrand, 18 déc. 1990, n° 89-1053, *Mme Voute*.

2. CE, 14 déc. 1992, n° 115359, *Cne de Saint-Gervais, Dr. Adm* 1993, 55, p. 1993; *RDI* 1993, p. 203.

3. CE, 5 fév. 2001, n° 217798, *Secrétaire d'Etat au logement c. Cne de Saint-Gervais, Constr.-Urb.* 2001, comm. 152 : un hameau est caractérisé par l'existence de plusieurs bâtiments suffisamment proches les uns des autres pour être regardés comme groupés. Voir aussi CAA Bordeaux, 26 fév. 2004, n° 00BX00657, *SCI Bidegaina*.

4. CAA Lyon, 22 juin 2006, n° 05LY01465, *Préfet Haute-Savoie*. Voir également CAA Lyon, 24 nov. 2009,

Les apports diffèrent ensuite selon qu'il s'agit d'une autorisation d'occupation des sols (a.) ou d'un document d'urbanisme (b.). Nous examinerons ces deux cas successivement.

a. Principe de continuité et autorisations d'occupation des sols : une jurisprudence abondante

167. L'ancien article L. 145-3 a soulevé de nombreuses questions. Outre celle du lien entre « parties urbanisées » et « urbanisation en continuité » (i.), la jurisprudence a dû se prononcer sur les critères de la continuité (ii.), sur la nature des constructions autorisées par exception (iii.) et sur celles autorisées par dérogation en l'absence de document d'urbanisme (iv.).

i. « Parties urbanisées » et « urbanisation en continuité » : deux notions indépendantes mais liées

168. Pour les autorisations d'urbanisme, le juge s'inspire très largement de la notion de « parties actuellement urbanisées » (PAU) devenues « parties urbanisées » de l'ancien article L. 111-1-2¹. Une étude de la faculté de droit de Grenoble, conforte ce point de vue en affirmant que la construction en continuité n'est qu'une modalité particulière de la règle de la constructibilité limitée². Cette position sera toutefois infirmée par la Cour administrative d'appel de Lyon dès 1993³ puis par le Conseil d'État dans un arrêt du 16 février 2012⁴ qui considèrent que les dispositions de l'ancien article L. 145-3 III du code de l'urbanisme régissent entièrement la situation des communes classées en zone de montagne pour l'application de la règle de constructibilité limitée, qu'elles soient ou non dotées de plan d'urbanisme, à l'exclusion des dispositions prévues à l'ancien article L. 111-1-2 régissant la situation des communes non dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu. Cette jurisprudence ne suffit toutefois pas à éclairer complètement l'articulation entre les notions de « parties urbanisées » et de « continuité de l'urbanisation », dans la mesure où la loi « Montagne » renvoie à la première notion pour permettre de déroger à la seconde pour les communes au RNU et pour limiter l'urbanisation en l'absence de SCOT (*infra* n° 195, p. 287).

À cette difficulté s'ajoute la complexité de la notion de continuité, dont les éléments ont été décortiqués par le juge.

n° 07LY02650, *Cne de Bonne*, BJDU 2010, p. 63, chron. PHÉMOLANT ET RAUNET.

1. Voir par exemple TA Nice, 6 mars 1987, n° 1555-85-II, *Levet*; TA Nice, 16 fév. 1988, n° 1185-85-II, *Giorsetti*; TA Nice, 23 fév. 1988, n° 1091-85-II; TA Nice, 3 oct. 1996, n° 92-2626, *Canavese*.

2. CENTRE DE DROIT DU TOURISME ET DE LA MONTAGNE, *La construction en continuité hors des parties urbanisées de la commune - Étude pour la DDE 74*, nov. 1993.

3. CAA Lyon, 13 juill. 1993, n° 92LY00898, *Dedevens*, *Dr. adm.* 1993, comm. 473.

4. CE, 16 avr. 2012, n° 323555, *Ministre de l'écologie de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire*, AJDA 2012, p. 853.

ii. Les éléments de la continuité décortiqués par le juge

169. Le juge apprécie le caractère continu ou non de l'urbanisation à partir de deux critères principaux : la proximité de la construction envisagée par rapport aux constructions les plus proches¹ et au village ou bourg² sans tenir compte des limites communales³ d'une part, et l'existence d'une éventuelle rupture ou barrière géographique d'autre part qui peut être constituée par des parcelles non construites⁴ et comportant des boisements importants ou une autre barrière végétale⁵, une route départementale⁶, un château⁷, une falaise⁸ ou une rupture de pente⁹, un ruisseau et un chemin¹⁰, un cours d'eau¹¹, un mur de pierre¹². En revanche un chemin étroit ne constitue pas une rupture géographique¹³. Par ailleurs, le certificat d'urbanisme sera refusé si une partie du terrain ne peut être regardé comme étant située en continuité de l'urbanisation existante¹⁴. La desserte par les voies d'accès et les réseaux est parfois prise en compte¹⁵ mais n'est pas un critère suffisant¹⁶.

Autre élément de l'ancien article L. 145-3 III du code de l'urbanisme sur lequel le juge a dû

1. TA Clermont-Ferrand, 11 mai 1990, n° 89-424, *Epoux Moreau* ; TA Clermont-Ferrand, 11 janvier 1990, 11 jan. 1990, n° 87-193, *Dubien*. 80 mètres est une distance trop importante : TA Grenoble, 23 mai 1990, n° 88-35188, *Mme Rotkopf* ; CAA Lyon, 18 fév. 1997, n° 95LY00005, 95LY00136, *Cne de Combloux*, *BJDU* 1997, p. 200.

2. CE, 14 déc. 1992, n° 115359, *Cne de Saint-Gervais*, *Dr. Adm* 1993, 55, p. 1993 ; *RDI* 1993, p. 203 ; CAA Marseille, 9 oct. 2003, n° 99MA00067, *SARL CERETANA*.

3. CE, 5 jan. 1994, *Cribier*, *Dr. adm.* 1994, comm. 114 ; TA Clermont-Ferrand, 8 mars 1998, n° 87427, *Cne d'Escoutoux* ; MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, Paris, juin 1993, 160 p.

4. CAA Lyon, 18 déc. 2003, n° 00LY02697, *Préfet de la Haute-Savoie*.

5. CAA Marseille, 28 juin 2001, n° 98MA00353, *Epoux Madonna*, *RJE* 2002, p. 247 ; CAA Nancy, 30 juin 2011, n° 10NC01469, *Ministre de l'écologie*.

6. TA Grenoble, 23 mai 1990, n° 88-35188, *Mme Rotkopf* ; CAA Lyon, 15 mars 1994, n° 93LY00559, *Brunet* ; CAA Lyon, 6 jan. 2004, n° 99LY01665, *Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement* ; CAA Lyon, 18 déc. 2003, n° 00LY02697, *Préfet de la Haute-Savoie*.

7. TA Grenoble, 30 juin 1992, n° 90-2440, *Baillard*.

8. CAA Lyon, 25 oct. 2011, n° 10LY00619, *Cne de Villarodin-Bourget*.

9. CE, 5 fév. 2001, n° 217796, *Secrétaire d'État au logement. c. Cne de Saint-Gervais*, *BJDU* 2001, 2, p. 74, concl. TOUVET ; *Constr.-Urb.* 2000, p. 152.

10. CAA Bordeaux, 17 jan. 2002, n° 99BX00487, *Isabal*, *RJE* 2002, 248 et 249 ; *Constr.-Urb* 2002, 177, obs. BENOIT-CATTIN ; *DAUH* 2003, 371, p. 309.

11. TA Grenoble, 30 juin 1992, n° 90-2440, *Baillard* ; MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, Paris, juin 1993, p. 73.

12. CAA Lyon, 15 mars 1994, n° 93LY00559, *Brunet*.

13. CAA Lyon, 7 nov. 2017, n° 16LY00417, *GAEC Forêt Rhône*.

14. CAA Lyon, 20 jan. 2004, n° 00LY0935, *Mme Deronzier*.

15. CE, 5 jan. 1994, *Cribier*, *Dr. adm.* 1994, comm. 114.

16. TA Nice, 3 oct. 1996, n° 92-2626, *Canavese* ; CAA Bordeaux, 4 mai 2006, n° 03BX01875, *M. Chassaing*, à propos d'un POS.

apporter des précisions : la nature des constructions autorisées qui restent limitées malgré une notion d'équipement public élargie.

iii. Des constructions autorisées limitées malgré une notion d'équipement public élargie

170. Les constructions autorisées en discontinuité de l'urbanisation existante sont l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes, la construction d'annexes, de taille limitée et la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

L'adaptation, le changement de destination, la réfection, la construction d'annexes et l'extension des constructions existantes sont des notions de droit commun auxquelles la loi « Montagne » a ajouté le pléonasme de la taille limitée pour les extensions et les annexes. En outre seule leur taille est limitée et non leur nombre, ce qui peut aboutir à un véritable mitage : garages, piscine, abri de jardin, celliers, etc, et ce d'autant plus qu'il n'est pas rare de voir un garage ou un abri de jardin se transformer progressivement en location saisonnière... Le gouvernement rappelle donc dans sa fiche sur l'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, que les autorisations d'urbanisme pourront être refusées sur le fondement de la lutte contre le mitage (R. 111-14), les préoccupations environnementales (art. R. 111-26) et l'atteinte aux paysages (art. R. 111-27)¹.

Plus spécifique à la montagne, est la possibilité de construire des installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. D'abord entendu strictement par le gouvernement lui-même comme s'agissant d'équipements nécessairement publics², le juge a étendu cette notion aux parcs d'éoliennes même lorsque les projets sont portés par une entreprise privée³. Dans ce cas toutefois, la production électrique doit alimenter le réseau général de distribution d'électricité, participant ainsi à la satisfaction d'un besoin collectif⁴. De même une zone d'activité en discontinuité de l'urbanisation existante pour des équipements autres que d'intérêt collectif et incompatibles avec le voisinage des zones habitées, ne peut être délimitée que par un document d'urbanisme, même si l'acquisition des terrains destinés

1. Aujourd'hui annexes et extensions ont fait l'objet de définitions dans le lexique national d'urbanisme : Ministère de la cohésion des territoires, Fiche n° 13 relative au décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du PLU : Lexique national d'urbanisme, 2017.

2. Rép. min., QE n° 38850, *JOAN*, 29 juin 2010, p. 7256. On imagine mal aujourd'hui la possibilité de créer une zone d'activité sans document d'urbanisme.

3. CE, 16 juin 2010, n° 31140, *Leloustre*, *AJDA* 2010, p. 1892, note MICHALLET ; *BJDU* 2010, p. 173, obs. TRÉMEAU, concl. ROGER-LACAN ; *BJCL* 2010, p. 518, obs. DEGOTTE, concl. ROGER-LACAN ; *JCP A* 2010, p. 2333, note MAILLOT ; *Dr. adm.* 2010, 151, note DUBREUIL ; *RJEP* 2011, 4, obs. GUIHAL ; *EDCE* 2011, p. 62 ; *DAUH* 2011, 416, p. 282.

4. CE, 19 sept. 2014, n° 357327, *Protégeons nos espaces pour l'avenir*.

à l'accueillir ont fait l'objet d'une procédure de déclaration d'utilité publique¹. Mais une commune peut toujours prévoir une zone d'activité en continuité de l'urbanisation existante « en réservant 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 bourg² ».

L'incompatibilité avec le voisinage des zones habitées a elle aussi soulevé des questions. À ainsi été jugé compatible avec le voisinage des zones habitées, un parc photovoltaïque³, un camping⁴, une discothèque⁵. À l'inverse, une salle polyvalente⁶, un hall d'aérodrome⁷, une usine d'incinération des ordures ménagères⁸, ou un centre de secours pour la défense contre l'incendie qui bien que n'impliquant qu'un nombre d'interventions limité, avait une activité liée au secours en montagne, tant en été qu'en hiver, de nature à générer des mouvements d'hélicoptères⁹, sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées. On peut imaginer que rentrent également dans cette catégorie, les installations de stockage de déchets inertes (équipements privés d'intérêts collectifs), ou les centres techniques pour l'exploitation des routes du fait des sorties hivernales nocturnes des engins de déneigement.

Si les possibilités de construire par exception en discontinuité de l'urbanisation existante sont limitées, tel n'est pas le cas des possibilités de construire par dérogation, qui restent peu encadrées.

iv. Les dérogations : des possibilités de « mitage » peu encadrées

171. Dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme, la loi « Montagne », a prévu la possibilité pour les communes d'autoriser des constructions « au coup par coup » en discontinuité de l'urbanisation existante. Cette dérogation s'appuie sur une délibération du conseil municipal justifiant l'intérêt communal de l'autorisation. Dans ce cas, le juge adminis-

1. *Ibid.*

2. Rép. min., QE n° 38850, *JOAN*, 29 juin 2010, p. 7256.

3. CE, 7 oct. 2015, n° 380468, *SAS ECRCF*. Voir P. GRIMAUD, « L'implantation des parcs photovoltaïques en montagne », *Dr. Adm.* 2015, comm. 11.

4. CAA Marseille, 4 déc. 2012, n° 12MA01010, *Association Interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix*.

5. CAA Nancy, 4 août 2006, n° 04NC01035, *Cne des Fins*; CE, 2 fév. 1996, n° 138448, *Cne de Luc*, *BJDU* 1996, 2, p. 82.

6. TA Grenoble, 14 mai 2002, n° 0003042, *Joseph Abate et al.*, *BJDU* 2002, p. 257; *DAUH* 2003, 372, p. 310; *RDI* 2003, p. 584, chron. P. SOLER-COUTEAUX.

7. CE, 9 mars 2009, n° 296538, *Cne de Trimbach*, *Environ.* 2009, comm. 72.

8. CE, 23 déc. 1988, n° 82863, *Association de défense de la protection de l'environnement de Miremont*, *Gaz. Pal.* 1989, 1, p. 262, note F. BOUYSSOU; *LPA* 3 juill. 1989, p. 6.

9. CAA Lyon, 9 mars 2006, n° 03LY01661.

trafic exerce un contrôle renforcé sur la justification de l'intérêt communal¹. En premier lieu, la demande de permis de construire doit correspondre au projet qui a fait l'objet de la délibération du conseil municipal². En second lieu, le juge contrôle trois conditions cumulatives :

- l'existence d'une perspective avérée de diminution de la population communale³. Ce critère donne donc parfois lieu à une bataille de chiffres, la commune ayant tendance à s'appuyer sur la période la plus favorable des données INSEE⁴. La circonstance que le pétitionnaire habite déjà une commune, où des logements vacants sont disponibles, n'est pas de nature à établir qu'il « se serait maintenu sur le territoire communal en pouvant disposer d'un ensemble immobilier correspondant à ses attentes tant pour sa vie personnelle que pour ses activités professionnelles⁵ »,
- l'absence de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires,
- la compatibilité de la dérogation envisagée avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II de l'ancien article L. 145-3⁶.

1. CAA Marseille, 26 mars 2018, n° 16MA03206 ; CAA Lyon, 3 jan. 2017, n° 15LY00966, *Constr.-Urb.* 2017, comm. 18, obs. P. CORNILLE. Voir aussi CAA Marseille, 11 jan. 2016, n° 14MA02680 ; CAA Lyon, 13 déc. 2016, n° 15LY00920, *Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Énergies renouvelables* jan. 2017, note D. DEHARBE et S. GANDET.

2. CAA Bordeaux, 12 juin 2014, n° 12BX01847, *SCI de Bordeneuve, BJDU* 2015, 2, p. 134 ; *AJDA* 2014, p. 2286. En l'occurrence le projet consistait selon la délibération à réaliser un « village aéronautique » dénommé « des vaches et des avions », comprenant des habitations et un aérodrome, mais suite au refus de renouvellement de l'autorisation de créer un aérodrome privé sur le terrain en cause, le projet ne pouvait plus être le même que celui initialement envisagé.

3. CAA Marseille, 26 mars 2018, n° 16MA03206 ; CAA Lyon, 30 oct. 2012, n° 11LY01861 ; CAA Bordeaux, 8 déc. 2009, n° 09BX00334, *SCI Hegui Gorri*.

4. CAA Marseille, 26 mars 2018, n° 16MA03206.

5. CAA Lyon, 6 déc. 2018, n° 18LY01871, *Cne de St-Donat*. Cet arrêt intervient après cassation en Conseil d'État : CE, 16 mai 2018, n° 408623, *Cne de St-Donat*. La première décision de la Cour administrative de Lyon du 3 janvier 2017, n° 15LY00966 était beaucoup plus sévère sur la notion d'intérêt communal : « Considérant, toutefois, qu'en indiquant seulement qu'il comporte un garage à usage professionnel sans autre précision permettant d'apprécier la consistance et la pérennité de l'activité envisagée, le projet ne permet pas d'évaluer son incidence sur l'emploi dans la commune ; que M. D. .et sa compagne résident déjà à Saint-Donat, de sorte que le projet n'aura pas d'incidence significative sur la population communale, alors même que celle-ci serait, comme le fait valoir la commune, en diminution depuis plusieurs années ; qu'il n'est pas soutenu que M. D. .aurait des enfants, ni que l'école du regroupement intercommunal connaîtrait des difficultés particulières en termes d'effectifs ; que l'absence de dépenses pour la commune afin de viabiliser le terrain d'assiette du projet et les recettes fiscales générées par cette nouvelle habitation ne sauraient suffire à caractériser un intérêt communal de nature à justifier une dérogation à l'obligation de réaliser les constructions en continuité en zone de montagne ; que, dans ces conditions, le permis de construire contesté méconnaît les dispositions combinées des articles L. 111-1-2 et L. 145-3 du code de l'urbanisme ». CAA Lyon, 3 jan. 2017, n° 15LY00966, *Constr.-Urb.* 2017, comm. 18, obs. P. CORNILLE.

6. CAA Lyon, 13 déc. 2016, n° 15LY00920, *Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Énergies renouvelables* jan. 2017, note D. DEHARBE et S. GANDET ; CAA Lyon, 29 jan. 2019, n° 18LY00451, *Ministre de la cohésion territoriale*.

Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que les délibérations utilisent des termes généraux « sans faire état d'éléments suffisamment circonstanciés » pour justifier l'existence d'un intérêt général¹.

Si pendant longtemps la dérogation au règlement national d'urbanisme a laissé beaucoup de latitude aux élus, les possibilités d'urbaniser en discontinuité au PLU ont en revanche été encadrées par une procédure particulière plus contraignante, précisée par la jurisprudence.

b. Le principe de continuité dans les plans locaux d'urbanisme précisé par la jurisprudence

172. Pour l'application du principe de continuité, le juge vérifie le dimensionnement des zones du document d'urbanisme (i.). Il a de plus été amené à préciser la notion de « hameaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement » (ii.).

i. L'application du principe de continuité au zonage des documents d'urbanisme

173. Le principe de continuité s'applique à l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'urbanisation future qui autorise la réalisation d'équipements, et un droit de construire non négligeable constitue une urbanisation au sens de l'ancien article L. 145-3 III².

L'appréciation de la continuité porte alors sur la zone au moment de l'élaboration du PLU³ et sur la zone et le projet au moment de l'autorisation d'occupation des sols. Il a ainsi été jugé qu'un projet d'aménagement de deux hectares, qui se trouve dans le prolongement de terrains supportant de nombreuses constructions regroupées dans deux lieux-dits, qui s'insèrent eux-mêmes dans un axe ininterrompu d'urbanisation depuis le centre du bourg, était en continuité de l'urbanisation existante alors même que certains des terrains le constituant ne jouxtent pas des parcelles bâties⁴. En revanche, un projet ponctuel éloigné de l'urbanisation existante mais situé dans une zone constructible attenante à une zone urbanisée ne sera pas nécessairement légal du fait de sa seule situation dans cette zone. En effet, certaines zones constructibles sont

1. Voir par exemple CAA Lyon, 13 déc. 2016, n° 15LY00920, *Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Énergies renouvelables* jan. 2017, note D. DEHARBE et S. GANDET.

2. CE, 14 déc. 1992, n° 115359, *Cne de Saint-Gervais*, *Dr. Adm* 1993, 55, p. 1993; *RDI* 1993, p. 203. Voir également CE, 1^{er} mai 1998, n° 163708, *Cne d'Allonzier-la-Caille*, *BJDU* 1998, p. 178, concl. BONICHOT; *Constr.-Urb.* 1998, 310; CAA Bordeaux, 17 jan. 2002, n° 99BX00487, *Isabal*, *RJE* 2002, 248 et 249; *Constr.-Urb* 2002, 177, obs. BENOIT-CATTIN; *DAUH* 2003, 371, p. 309.

3. CE, 7 déc. 1999, n° 110508, *Cne d'Ampus*; CAA Bordeaux, 28 nov. 2006, n° 04BX00053, *M. Michel X.*, *RJE* 2007, p. 411; CAA Lyon, 16 juill. 1999, n° 98LY01475, *Association Puy-de-Dôme Nature Environnement*, *RJE* 2000, 1, p. 120, concl. VESCLIN; *RGCT* 2000, p. 95; CAA Lyon, 11 mars 1996, n° 96LY0052, *Cne de Saint-Gervais*.

4. CAA Lyon, 1^{er} mars 2005, n° 03LY00018, *Commune des Gets*, *BJDU* 2005, p. 15, chron. PHÉMOLANT ET RAUNET.

très vastes et l'érection d'une construction éloignée de l'urbanisation existante pourra aboutir à un mitage durable du paysage¹. En outre la délimitation des « zones d'urbanisation futures de taille et de capacités limitées » ou de « hameaux nouveaux » ont nécessairement une superficie limitée². Les documents d'urbanisme ont donc tout intérêt à prévoir des zones d'urbanisation futures de faibles dimensions ou à programmer la réalisation des équipements de telle sorte que l'urbanisation puisse se faire en tâche d'huile.

Après avoir adopté une position assez souple, en validant de grandes zones NB³, le juge a durci sa position pour interdire les vastes zones peu construites⁴. Il a pris en compte notamment la dimension de la zone urbaine ou à urbaniser au regard de l'évolution démographique de la commune ainsi que l'existence d'autres terrains constructibles de nature à répondre aux perspectives d'extension de l'habitat⁵ pour les sanctionner.

Le juge a également apporté des précisions sur les notions de « hameaux » et de « groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ».

ii. L'encadrement jurisprudentiel des notions de « hameaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement »

174. On trouve peu de jurisprudences récentes sur les dérogations à la loi « Montagne » offertes par l'article L. 145-3 III à l'issue de la réforme de 2003. En effet, la procédure particulière prévue dans le cadre d'un SCOT ou d'un PLU tend à sécuriser l'approbation de cet acte, car le juge s'appuie sur l'avis de la CDNPS⁶, rarement ignoré par les élus⁷, même s'il s'agit d'un avis simple. Il vérifie en outre la complétude de l'étude soumise à cette commission⁸. On citera comme contre-exemple l'arrêt du 12 mai 2016 n° 15MA01005 par lequel la Cour administrative d'appel de Marseille a confirmé l'annulation en première instance du PLU de

1. CE, 9 mai 2005, n° 277280, *Marangio*, JCP A 2005, p. 1523, note P. BILLET ; *Constr.-Urb.* 2005, comm. 166, note P. BENOÎT-CATTIN ; *RFDA* 2005, p. 1024, concl. E. GLASER.

2. CE, 10 juin 1998, n° 168718, *Cne de Cipières*, *BJDU* 1998, 4, p. 252, concl. G. BACHELIER ; *Constr.-Urb.* 1998, comm. 354, à propos d'une zone NB de 45 hectares.

3. TA Toulouse, 23 juin 1987, n° 86-1420, *Mlle Campergues*, MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, Paris, juin 1993, p. 85.

4. CE, 10 mai 1995, n° 149485, *Cne de Saint Blaise* ; CAA Lyon, 18 fév. 1997, n° 95LY00005, 95LY00136, *Cne de Combloux*, *BJDU* 1997, p. 200.

5. CAA Bordeaux, 28 nov. 2006, n° 04BX00053, *M. Michel X.*, *RJE* 2007, p. 411.

6. CAA Lyon, 13 oct. 2019, n° 18LY03129, *Syndicat des copropriétaires de la résidence « Le Lac-La Loze »*.

7. Une étude sur les modalités d'application de la loi « Montagne » indique néanmoins à propos des Pyrénées Orientales : « on nous fait part d'avis défavorables émis par la Commission des sites et qui ne sont pas repris au plus au niveau » : DGUHC et TERRES NEUVES, *Études sur les modalités d'application de la loi « montagne »*, nov. 2004, p. 38.

8. CAA Bordeaux, 10 mars 2015, n° 14BX02519, *Cne de Rabat-les-Trois-Seigneurs*.

Saint-André-d'Embrun au motif que le conseil municipal n'avait pas suivi les réserves de la CDNPS qui avait subordonné son accord à la création d'une zone AU à la réalisation d'une étude paysagère et de composition urbaine.

On trouve en revanche plus de jurisprudences sur l'application de l'ancien article L. 145-3 III b, d'autant que la possibilité de déroger à l'obligation de continuité par nécessité sous la forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement est antérieure à la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

Le juge vérifie que l'urbanisation constitue bien un « hameau nouveau » ou « groupe de constructions » intégré à l'environnement, notions encore difficiles à cerner aujourd'hui en montagne. Dans le cadre de la loi « Littoral » le Conseil d'État avait en revanche donné une définition au hameau nouveau intégré à l'environnement : il s'agissait, avant que cette notion ne soit supprimée par la loi ELAN en 2018¹, d'un secteur dans lequel était prévu une extension de l'urbanisation de faible ampleur intégrée à l'environnement par la réalisation d'un petit nombre de constructions de faible importance, proches les unes des autres et formant un ensemble dont les caractéristiques et l'organisation s'inscrivaient dans les traditions locales².

Le hameau nouveau en montagne est souvent constitué à partir de constructions existantes³, mais ne saurait englober de nombreuses parcelles voisines inconstructibles⁴, car sa taille est nécessairement limitée⁵. Ainsi, ne constitue pas un hameau nouveau un programme d'aménagement de 30 000 mètres carrés⁶.

Le hameau est intégré à l'environnement dès lors qu'il a fait l'objet d'un « traitement architectural » ayant pour effet de créer « un pastiche de hameau à l'ancienne » organisé autour d'un espace central coplanté et de maisons d'habitations d'un seul étage aux volumes simples⁷. Un lotissement ne peut donc être un hameau nouveau eu égard à ses caractéristiques et notamment aux constructions auxquelles il va donner lieu⁸. Il faut un agencement de bâtiments avec une organisation collective⁹. Pourtant le Conseil d'État avait considéré qu'un lotissement « en rang

1. L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Élan », art. 42.

2. CE, 3 avr. 2014, n° 360902, *Cne de Bonifacio*, *BJDU* 2014, 3, p. 189, concl. X. de LESQUEN.

3. CE, 7 déc. 1999, n° 110508, *Cne d'Ampus*.

4. TA Grenoble, 4 avr. 1994, *Cne de Combloux*. Voir également CE, 10 mai 1995, n° 149485, *Cne de Saint Blaise*.

5. CE, 10 juin 1998, n° 168718, *Cne de Cipières*, *BJDU* 1998, 4, p. 252, concl. G. BACHELIER ; *Constr.-Urb.* 1998, comm. 354.

6. CE, 9 oct. 1989, n° 82094, *SEPANSO*, *RJE* 1990, p. 253, note P. TERNEYRE ; *LPA* 20 juin 1990, p. 12.

7. CAA Marseille, 5 mars 2002, n° 00MA00546, *Association Harmonie*, *BJDU* 2002, 4, p. 315, chron. PHÉMOLANT ET RAUNET.

8. CAA Marseille, 21 nov. 2002, n° 99MA02048, *SCI Haute-Provence Habitat*.

9. TA Bastia, 9 oct. 2008, *Association Bonifacienne comprendre et défendre l'environnement*, *AJDA* 2009, p. 727.

d'oignons¹ » pouvait constituer un hameau nouveau intégré à l'environnement².

Le juge vérifie également alors que la délimitation des zones en discontinuité est justifiée par la nécessité de préserver et de maintenir l'activité agricole, ou de protéger les espaces remarquables. La compatibilité avec ces objectifs du code ne suffit pas³. Ainsi, la délimitation d'un hameau nouveau sur un terrain caillouteux, pentu, non irrigable et de faible valeur agricole, est de nature à préserver des terres de « la plaine » plus proches du bourg mais de meilleure qualité agricole, plus facilement arrosables et exploitables par des engins mécaniques⁴. Ou encore, le choix de délimiter des secteurs en discontinuité avec les espaces bâtis existants, est imposé « par le respect des activités agricoles, des espaces naturels et du site protégé du village d'Ampus⁵ ». Il garantit ainsi que la dérogation au principe de continuité demeure bien exceptionnelle.

Au fil du temps, au fur et à mesure que les exigences de justification des choix d'urbanisme des PLU ont augmenté, l'analyse du juge s'est étoffée du fait de la multiplicité des moyens soulevés. On citera par exemple la décision du 10 mars 2015, n° 14BX02519 relative au plan local d'urbanisme de la commune de Rabats-les-Trois Seigneurs. La cour administrative d'appel de Bordeaux y examine l'opportunité d'ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation avant de vérifier la compatibilité avec les objectifs de préservation des terres agricoles, pastorales et forestières, et avec ceux de conservation des paysages et milieux caractérisant le patrimoine naturel⁶.

En cela il s'inscrit dans l'esprit de la loi qui consiste à trouver le juste équilibre entre développement et protection. Il s'attache ainsi à ce que l'urbanisation ne soit pas « dispersée⁷ », ne se situe pas dans un « environnement à prédominance d'espaces naturels et agricoles non bâtis⁸ » ou qu'il existe une continuité paysagère⁹. En revanche, il ne protégera pas des terres artificialisées, car elles ont perdu leur vocation de terres nécessaires aux activités agricoles,

1. C'est ce qui ressort de la photo aérienne et du parcellaire du site www.geoportail.gouv.fr pour la commune d'Eygliers, « secteur des blancs », ainsi qu'il est indiqué dans la décision de justice : CE, 22 sept. 1997, n° 137416, *Cne d'Eygliers*, *BJDU* 1997, 6, p. 397, concl. R. ABRAHAM ; *RDI* 1998, p. 83 ; *RDI* 1997, p. 580.

2. CE, 22 septembre 1997, n° 137416, *Cne d'Eygliers*, précitée.

3. CE, 21 juin 1999, n° 158320, *Cne de Sainte-Léocadie* ; CAA Lyon, 8 juill. 2004, n° 00LY00019, *Fournier et al.*, *BJDU* 2005, p. 380, chron. CARPENTIER ; *JCP A* 2004, p. 1851, note P. BILLET ; *Gaz. Pal.* 24 juin 2005, p. 25, note GRAVELEAU.

4. CE, 22 septembre 1997, n° 137416, *Cne d'Eygliers*, précitée.

5. CE, 7 déc. 1999, n° 110508, *Cne d'Ampus*.

6. Pour un autre exemple voir CAA Lyon, 29 jan. 2019, n° 18LY00451, *Ministre de la cohésion territoriale*.

7. CAA Nancy, 30 juin 2011, n° 10NC01469, *Ministre de l'écologie* ; CE, 23 mars 1998, n° 168475, *Cne de Thillot*, à propos d'une zone NB de 45 hectares.

8. CAA Lyon, 6 jan. 2004, n° 99LY01665, *Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement*.

9. CE, 5 fév. 2001, n° 217798, *Secrétaire d'Etat au logement c. Cne de Saint-Gervais*, *Constr.-Urb.* 2001, comm. 152.

pastorales et forestières au sens du I de l'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme ainsi que leur nature d'espace caractéristique du patrimoine naturel et culturel montagnard au sens du II du même article ¹.

Son interprétation des règles reste néanmoins délicate dans un contexte de réglementation changeante, difficulté qui se répercute sur la réglementation des Unités touristiques nouvelles, pour lesquelles la notion de continuité constitue un élément d'identification.

§ 2. Les unités touristiques nouvelles : le déséquilibre entre développement et protection amorcé

175. Faisant suite aux articles relatifs à la préservation des espaces, les UTN doivent comporter des dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, respecter la protection des rives des lacs ainsi que la qualité des sites et des grands équilibres naturels.

Toutefois, si en 1977 les projets d'UTN devaient respecter les dispositions d'urbanisme du premier paragraphe de la directive « Montagne », en 1985, ils ne sont plus tenus par la règle de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, principe majeur de la loi « Montagne », et tout en énonçant que les espaces agricoles et pastoraux doivent être préservés, la loi y a autorisé les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée ².

Ainsi, selon un rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles ³ la notion d'équilibre entre développement et protection de la montagne s'est substituée à la notion de priorité à la protection sur l'aménagement de la directive « Montagne », avec d'une part une réduction du champ d'application des UTN (A.) et d'autre part la conversion des UTN de programme intercommunal en projets communaux (B.). Avec la réforme des UTN, la loi « Montagne » amorce donc un déséquilibre entre développement et protection qui ne fera que s'aggraver au fil des réformes législatives (voir titre II).

1. CE, 28 juill. 1999, n° 180467, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalans*, à propos d'une zone d'activité. Même jugement à propos d'un projet prévu sur une ancienne carrière : TA Montpellier, 31 déc. 2009, n° 070278, *Association Défense riverains et protection environnement mines et usines Salsignes et combe du Saut, Hach, Espuche, Envir.* 2010, comm. 33, obs. SOUSSE.

2. Ce « notamment » incluant des équipements pourtant consommateurs de foncier comme les terrains golfs. M. Chevalier, « La "Loi Montagne" et sa mise en œuvre (1981-1988) », *op. cit.*

3. L. BLAISE, B. ROUSSEAU et A. WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, p. 18.

A. *Un champ d'application des UTN réduit*

176. La loi montagne de 1985 définissait les UTN à l'ancien article L. 145-9 du code de l'urbanisme comme :

- « toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :
- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction ;
 - soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;
 - soit d'entraîner, en une ou plusieurs tranches, une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre ou de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques ».

Cette définition, plus précise que celle de 1979, qui concernait toute opération touristique susceptible d'entraîner une modification substantielle de la population et de l'économie locales et du paysage montagnard, a donc pour conséquence de restreindre le domaine d'application de la politique initiale, certains projets ne relevant en théorie plus de la procédure UTN¹, comme les golfs, les routes ou les centres de thalassothérapie. En outre la définition des UTN s'appuyait sur des notions comme l'urbanisation en discontinuité, ou la « modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards », qui faute d'intervention réglementaire, prêtait à différentes interprétations qui ne seront éclairées que par l'élaboration progressive d'une importante jurisprudence administrative. Il appartenait au préfet de vérifier si un dossier constituait une UTN, soit au niveau d'une demande d'autorisation UTN, soit lors de l'instruction ou du contrôle de légalité d'un permis de construire ou d'aménager².

Seule la notion « d'extension et de renforcement significatif des remontées mécaniques » a fait l'objet d'une traduction réglementaire à l'ancien article R. 145-11 du code de l'urbanisme qui en faisait des UTN lorsque les dépenses de construction et d'installation correspondantes, effectuées en une ou plusieurs tranches, excédaient quinze millions de francs. L'imprécision de certains critères, source d'insécurité juridique a finalement conduit le législateur à revoir la

1. J. RAVANEL, « La loi sur la montagne : démarche novatrice ou coquille vide ? », *RFDA* 1985, p. 462.

2. En Oisans de 1985 à 2006, les dossiers de demande d'autorisations UTN ont porté sur des hébergements touristiques, des aménagements de pistes et constructions de remontées mécaniques, un funiculaire sous le glacier de Mont-de-Lans et un refuge.

définition des UTN pour préciser les types d'aménagements, d'équipements et de constructions soumis à sa procédure dans la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, dite loi « DTR » (voir *infra* n° 254, p. 361).

Réduit par une définition plus souple, le champ d'application des UTN l'a également été par les seuils des catégories d'équipements qu'elles concernaient.

En 1979, entraient dans la catégorie des UTN :

- les ensembles complexes, susceptibles de réalisation échelonnée dans le temps, et qui nécessitent une planification,
- les opérations isolées de construction et les lotissements à partir du moment où ils dépassent 4 500 m² hors œuvre,
- les routes, les remontées mécaniques et autres travaux dont le montant financier dépasse 9 millions de francs.

Ces taux étaient abaissés d'un tiers à 3 000 m² et 6 millions de francs¹ pour les projets situés en discontinuité avec le bâti existant et en haute montagne² du fait que le patrimoine n'y serait pas « reconstituable s'il venait à être par trop dégradé³ ». On retrouvait le montant de 6 millions de francs, comme seuil de principe des études d'impacts du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (article 3).

Or, bien qu'en 1982, le rapport présenté par Louis Besson suggérait de conserver les seuils de 3 000 m² et de 4 500 m² en distinguant respectivement les sites vierges et les sites urbanisés, plutôt que la haute et la moyenne montagne⁴, le seuil des constructions en site urbanisé a été relevé à 8 000 m² de surface de plancher hors œuvre par l'article 72 de la loi « Montagne ». Aucun seuil n'a été fixé pour les urbanisations en site vierge de tout équipement, aménagement ou construction, ce qui permettait de prendre en compte la sensibilité particulière de ces sites, mais la création d'une urbanisation, d'un équipement ou d'un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants n'étaient soumises à autorisation UTN ou inscription au schéma directeur que si cela entraînait « une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou les équilibres naturels montagnards »

1. La circulaire prévoit par ailleurs que les seuils financiers font l'objet de réévaluations périodiques prévues par la loi en fonction de l'évolution du franc.

2. La haute montagne est définie par massif en fonction de l'altitude par la directive « Montagne », deuxième partie : 800 mètres pour les Vosges, 1100 mètres pour le Jura, 1600 mètres pour les Alpes, 1400 mètres pour les Pyrénées, 1200 mètres pour le Massif Central et 1200 mètres pour la Corse.

3. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne précitée, deuxième partie : dispositions complémentaires relatives à la protection de la haute montagne.

4. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 48.

tout en respectant la qualité des sites et des grands équilibres. Cela suffit à démontrer la difficulté de concilier les enjeux antagonistes que sont l'aménagement et la protection de l'environnement. La définition des UTN issue de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « acte II de la loi « Montagne » » que nous étudierons dans la deuxième partie de cette thèse (*infra* n° 375, p. 501), remplace la notion de « modification substantielle » par celle de « performance ». Celle-ci renvoie à des indicateurs chiffrés¹ qui résonnent plus avec la rentabilité économique qu'avec l'environnement.

Le législateur n'a pas non plus suivi la proposition du rapport de Louis Besson qui suggérait de ne soumettre à autorisation UTN que les remontées mécaniques ouvrant un nouveau domaine skiable².

C'est en effet le « renforcement significatif ou l'extension des remontées mécaniques » qui a été soumis à autorisation UTN lorsque les dépenses de construction et d'installation correspondantes, effectuées en une ou plusieurs tranches, excédaient quinze millions de francs, « étant précisé que le remplacement d'une remontée mécanique ne constitue toutefois pas une unité touristique nouvelle lorsque, d'une part, les lieux de départ et d'arrivée sont inchangés et que, d'autre part, le débit horaire maximum de la nouvelle installation est inférieur au triple de celui de l'ancien équipement³ ».

Mais la remise en cause la plus importante de la procédure des UTN a consisté à les faire passer de programmes intercommunaux à des projets communaux « au coup par coup », réduisant ainsi leur échelle spatio-temporelle.

B. La réduction de l'échelle spatio-temporelle des UTN

177. La directive « Montagne » prévoyait que l'aménagement touristique devait être « dans la mesure du possible confiée à des collectivités locales regroupées à l'échelle des sites et des projets⁴ », volonté réaffirmée dans la circulaire du 15 septembre 1982 qui entendait faire du plan pluriannuel de développement touristique (PPDT) le droit commun, les opérations isolées devant être exceptionnelles.

La loi « Montagne » souhaitait que ce type de réflexion perdure à l'échelle plus large du massif défini à l'article 5 et à l'échelle intercommunale puisque les UTN devaient en principe être

1. Selon la définition de ce terme du Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL) : <https://www.cnrtl.fr/definition/performance> (visité le 05/05/2023).

2. *Ibid.*, p. 48.

3. D. n° 86-52, 10 jan. 1986 précité.

4. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne précitée, préambule.

prévues dans le schéma directeur du territoire concerné dont le périmètre tenait compte de la communauté d'intérêts économiques et sociaux à l'échelle d'une vallée, d'un pays, d'un massif local (ancien art. L. 145-4) et ce n'était qu'en l'absence d'un tel document qu'elles étaient soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif. Mais tout en affirmant dans son article 1^{er}, article fondateur, « que la démarche de développement local dite démarche d'autodéveloppement [...] comporte [...] le soutien prioritaire des programmes globaux et pluriannuels de développement engagés de manière coordonnée par les collectivités locales [...] au niveau intercommunal et des petits pays », la loi a mis la commune au cœur du dispositif. Ainsi, c'était la commune qui était compétente en matière d'urbanisme et c'était avec elle que les opérateurs devaient conventionner¹. Elle était la destinataire principale de la taxe sur les remontées mécaniques² (et donc de son utilisation à des fins de promotion), comme de la redevance sur le ski de fond³.

Dès lors, compte tenu de la situation concurrentielle des stations et de la faiblesse des incitations à élaborer un schéma directeur, les UTN ont été quasi exclusivement autorisées « au coup par coup » pour des projets d'échelle communale (voir Titre II, Chapitre 2). Seul garde-fou prévu par le législateur : la caducité des autorisations accordées dans un délai de quatre ans à compter de leur notification au bénéficiaire si les constructions et équipements prévus dans le projet n'avaient pas été entrepris. Cette mesure avait pour but de limiter les « mises en portefeuille » des autorisations UTN et de maintenir l'équilibre des activités économiques et de loisirs. En effet, comme le rappelait le Ministre de l'équipement :

« dans ce domaine, sujet aux fluctuations économiques, aux effets de mode, à la concurrence, il importe d'ajuster les projets à l'état du marché en tenant compte de l'évolution économique et de la capacité d'accueil d'un territoire. La règle de caducité des autorisations UTN constitue en l'occurrence une protection contre le risque que constituerait la réalisation d'opérations ne correspondant sans doute plus au besoin du marché ou bien aux projets des collectivités locales⁴ ».

D'apparence protectrice, cette règle remettait également en cause le principe même des PPDT, en tant qu'outil de planification à long terme et ne constituait qu'un filet de protection troué aux décisions du comité de massif puisque la règle offrait la possibilité aux communes concernées de prolonger le délai de réalisation des travaux non entrepris.

1. L. n° 85-30, 30 jan. 1985 précitée, art. 42, V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 17.

2. L. n° 85-30, 30 jan. 1985 précitée, art. 85.

3. L. n° 85-30, 30 jan. 1985 précitée, art. 85.

4. Rép. min., QE, n° 20135, *JO Sénat*, 2 mai 1997, p. 1375.

178. Conclusion. La loi « Montagne », qui s'est pourtant inscrite dans la continuité de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, a rétréci l'échelle de réflexion du développement touristique. Elle a néanmoins constitué une avancée juridique majeure en urbanisme, parce qu'elle a donné valeur de loi au principe de limitation de la consommation d'espace introduit par la directive « Montagne » grâce à la règle de la préservation des terres agricoles et des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel (malheureusement essentiellement porté par le droit commun), doublée de la règle de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante. Les lois de décentralisation de droit commun comportaient certes elles aussi des dispositions en ce sens, mais leur objectif premier n'était pas tant la préservation du foncier qu'une incitation pour les communes à élaborer un document d'urbanisme. C'est le cas en particulier de la règle de « l'urbanisation limitée ». La loi « Montagne » en revanche visait explicitement à protéger les espaces. Elle comportait cependant un hiatus entre l'affirmation d'une agriculture fragile mais porteuse de multitudes fonctions et le développement prioritaire du tourisme, y compris sur des espaces agricoles.

L'absence de prescriptions particulières de massif qui devaient notamment donner un contenu concret aux principes généraux définis aux anciens articles L. 145 II et III du code de l'urbanisme, a constitué une défaillance majeure du dispositif. Jean Marcou annonçait d'ailleurs déjà en 1987 : « Si les prescriptions particulières de massif venaient à être oubliées ou négligées, la loi "Montagne" risquerait bien d'avoir affaibli la protection de l'environnement¹ ».

De fait, en l'absence de précisions réglementaires, l'application de la loi « Montagne » a dû attendre la constitution d'un ensemble de jurisprudences pour être pleinement applicable et ce n'est qu'après 2008 qu'elle a fait l'objet d'une attention particulière par les services instructeurs des directions départementales de l'équipement.

L'intervention des lois « Grenelle² » en 2009 et 2010 qui ont fait des documents d'urbanisme de véritables outils de prévention des atteintes à l'environnement, dépassant ainsi leurs fonctions initiales de réglementation de l'occupation du sol³, ont en outre permis de remettre à l'ordre du jour les principes d'urbanisme de la loi « Montagne », que les modifications successives avaient partiellement vidé de leur sens.

Progressivement, le droit commun a ainsi pris le pas sur la loi « Montagne » pour la protection des espaces.

1. J. MARCOU, « L'évolution du droit de l'urbanisme en montagne » in *Politique de la montagne*, Grenoble, 14 juin 1987, p. 59.

2. L. n° 2009-967, 3 août 2009, de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement.

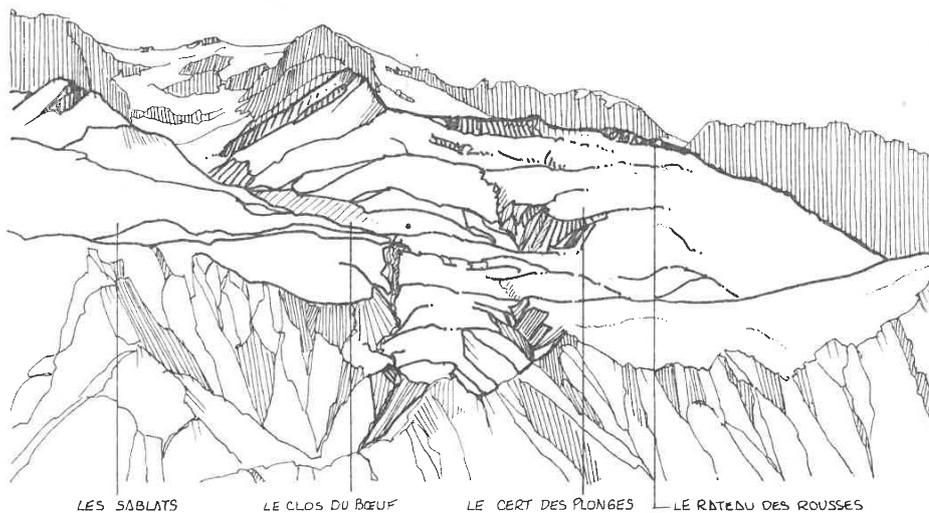
3. D. GILLIG, « Grenelle II, l'impact sur le droit de l'urbanisme de A à Z », *Environnement et dév. durable* oct. 2010, 10, p. 22.

Titre II

La loi « Montagne » dépassée par le droit commun

179. Avec le principe de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante et le principe de la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard, la loi « Montagne » a montré la voie dans l'intégration des préoccupations environnementales dans la planification. Cette loi, pionnière dans ce domaine, n'a ensuite cessé d'être rognée tandis que le droit commun progressait jusqu'à la dépasser.

Dans les chapitres qui suivent nous proposons donc d'étudier d'une part la sédimentation du droit de l'environnement dans le droit de l'urbanisme (chapitre 1) et d'autre part l'érosion parallèle du droit de l'urbanisme en montagne, ainsi que sa mise en oeuvre concrète limitée dans les documents d'urbanisme (chapitre 2).



Extrait du dossier de PPDT de la Vallée du Ferrand présenté au comité des UTN du 16 janvier 1984.

Chapitre 1

La contribution croissante du droit commun de l'urbanisme à la protection de l'environnement

180. Les documents de planification urbaine ne pouvaient ignorer totalement les préoccupations environnementales. On trouve donc des embryons de protection de la nature dans le code de l'urbanisme dès 1967, mais ce n'est qu'après la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature que l'urbanisme a commencé à intégrer d'autres politiques et notamment la politique environnementale, les documents d'urbanisme étant progressivement conçus comme les documents de synthèse des règles et contraintes relatives à l'organisation et à l'utilisation des sols dans l'intérêt général (section I).

Parmi les éléments protégés par le droit de l'environnement, le sol fait figure de grand oublié, puisqu'il n'est pas considéré comme un milieu physique par le livre deuxième du Code de l'environnement. Le droit de l'urbanisme participe néanmoins à la protection indirecte des sols (section II)¹.

1. C. HERMON, « La protection du sol en droit », *Droit et Ville* 1^{er} juill. 2017, 84, 2, p. 17-47.

Section I L'intégration progressive des préoccupations environnementales dans le code de l'urbanisme

181. Le droit de l'urbanisme, sous l'influence du droit de l'Union européenne, est passé de simple « récepteur du droit de l'environnement ¹ » à un droit protecteur de l'environnement à travers ses règles de fond (§ 2.) et ses règles de forme (§ 1).

§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle

182. L'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature imposait aux documents d'urbanisme de « respecter les préoccupations d'environnement » entendues comme la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participaient et la protection des ressources naturelles. Mais le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi 76-629 relative à la protection de la nature ne soumettait pas les documents d'urbanisme à étude d'impact et se bornait à prévoir que ceux-ci prenaient en compte l'environnement « dans le cadre des procédures qui leur sont propres » (article 1^{er}). Le rapport de présentation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et le rapport de présentation des POS devaient ainsi comprendre l'analyse de l'État initial de l'environnement et la mesure dans laquelle le schéma ou le plan prenait en compte le souci de sa préservation ². Il s'agissait là d'une obligation avant tout formelle, sous peine d'illégalité, comme le rappelait la circulaire n° 77-189 du 29 décembre 1977 relative à diverses modifications du code de l'urbanisme.

Très vite toutefois la prise en compte de l'environnement par les documents d'urbanisme a été limitée par leur échelle, puisque la dimension du POS était généralement communale alors que

1. E. LE CORNEC, *La prise en compte de l'environnement par les règles d'urbanisme*, sous la dir. de Y. JÉGOUZOU, Droit, Paris I, 1997.

2. Ancien art. R. 122-5, C. urb., introduit par l'art. 9, D. n° 77-1141, 12 oct. 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; Ancien art. R. 123-17, C. urb., modifié par le D. n° 77-736, 7 juill. 1977, modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux plans d'occupation des sols.

les enjeux environnementaux avaient une dimension supra communale. Et si l'échelle du schéma directeur semblait plus appropriée pour prendre en compte l'environnement, leur élaboration en montagne est restée trop anecdotique¹ pour être effective. En outre, l'environnement avait besoin de durée et de pérennité pour être efficacement protégé alors que l'aménagement et la construction avaient souvent une visée à court terme (satisfaction rapide de besoins ou recherche de plus-value foncière).

Nous verrons toutefois que la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme s'est améliorée par l'élargissement continu du champ territorial des documents d'urbanisme d'une part (A.) et par la diversification de leurs procédures d'évolution d'autre part (B.). En outre, si nous avons indiqué que l'évaluation de l'environnement dans la planification urbaine a d'abord été formelle, elle n'en est pas moins devenue un élément majeur de la participation du public à l'élaboration des documents d'urbanisme, qui, sous l'influence du droit européen et international, joue désormais un rôle majeur dans la protection de l'environnement (C.).

A. *Élargissement du champ d'application territorial des documents d'urbanisme*

183. L'élargissement du périmètre territorial des documents d'urbanisme est le résultat à la fois des évolutions du code de l'urbanisme et de celles du code général des collectivités territoriales, car l'échelle des documents d'urbanisme est intimement lié à la carte de l'intercommunalité, que ce soit pour les SCOT (2.) ou pour les plans locaux d'urbanisme (1.).

Nous examinerons donc l'élargissement du champ d'application de ces deux types de documents.

1. L'élargissement du champ d'application des plans locaux d'urbanisme : des POS partiels aux PLUi

184. L'échelle privilégiée des plans locaux d'urbanisme a longtemps été communale. Elle s'est peu à peu élargie (a.), mais face à l'attachement des collectivités locales à leur plan d'occupation des sols (b.) ou à l'application du règlement national d'urbanisme, le changement d'échelle ne pouvait devenir réalité sans des incitations fortes à planifier l'urbanisation (c.).

1. Huit schémas directeurs ont été élaborés en zone de montagne après 1985, P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 365.

a. Du POS infra communal au PLU intercommunal : une réforme par petites touches

185. Le changement d'échelle des plans locaux d'urbanisme a nécessité une réforme du code de l'urbanisme (i.) et du code général des collectivités territoriales (ii.).

i. Une réforme du code de l'urbanisme pour élargir le périmètre juridique des documents d'urbanisme

186. L'échelle de principe du plan d'occupation des sols était dès 1967 le territoire communal, même si ce document pouvait également être intercommunal ou couvrir une partie seulement du territoire d'une commune ou d'un ensemble de communes¹. Le POS pouvait ainsi être élaboré sans véritable cohérence en termes d'aménagement territorial, puisque lui échappaient des portions parfois importantes ou stratégiques du territoire.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU » a mis fin aux POS partiels en imposant qu'à l'avenir, tout PLU couvre l'intégralité du territoire de la commune ou du groupement de communes (ancien art. L. 123-1, C. urb.). Dès lors, dans les communes dotées d'un POS partiel, l'autorité compétente devait élaborer sans délai un document d'urbanisme applicable à l'ensemble du territoire. De même, lorsqu'un plan local d'urbanisme faisait l'objet d'une annulation partielle par voie juridictionnelle le conseil municipal devait prendre des nouvelles dispositions pour compléter le plan applicable à la partie du territoire communal concernée par l'annulation.

La loi « SRU » a supprimé également le régime dérogatoire des plans d'aménagement de zones (PAZ) et de leurs règlements (qui prévalaient sur le POS), pour les intégrer dans les POS.

Il existait toutefois deux exceptions au principe du PLU communal : la première, concernait les parties de territoires couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur qui tenait lieu de document d'urbanisme dans le périmètre du secteur sauvegardé, et la seconde ajoutée par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, urbanisme et habitat, permettait l'élaboration de PLU intercommunaux partiels justifiés par un secteur d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal identifié par le SCOT applicable au territoire, selon l'ancien article L. 123-1 III, alinéa 3, sous réserve que chaque commune concernée couvre sans délai le reste de son territoire par un PLU. En outre, les POS partiels pouvaient être maintenus lorsqu'ils couvraient un secteur d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, à condition de s'engager dans l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (ancien l'article L. 123-19 alinéa 8, C. urb.). Étaient ici notamment visés les stations de sports d'hiver qui avaient de longue date « fait l'objet de la réalisation d'un plan d'occupation des sols partiel

1. Art. R. 123-1, C. urb., issu du D. n° 83-813, 9 sept. 1983 relatif aux plans d'occupation des sols : élaboration, modification, révision et mise à jour.

§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle

intercommunal, élaboré à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale, en général créé pour la gestion et le développement de ces projets¹ », dans le cadre de l'élaboration obligatoire d'un POS soit au titre de la station classée², soit en vue de la réalisation d'une UTN³. Le maintien de cette possibilité jusqu'à la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté visait à éviter qu'une même station de ski soit couverte par plusieurs PLU dont la coordination n'aurait pas été concertée par les différents conseils municipaux.

La loi Grenelle II a élargi le champ d'application territorial du PLU puisqu'elle a posé le principe de l'élaboration d'un PLU à l'échelle de l'intercommunalité. Toutefois cette réforme était symbolique dans la mesure où seules les communautés urbaines (CGCT, art. L. 5215-20) et les métropoles (CGCT, art. L. 5217-2) disposaient de plein droit de la compétence pour élaborer ces documents d'urbanisme. L'élargissement territorial des documents d'urbanisme s'est donc poursuivi par une réforme du code général des collectivités territoriales.

ii. La réforme du code général des collectivités territoriales : un élargissement de l'échelle géographique des PLU

187. Parallèlement aux modifications du code de l'urbanisme plusieurs réformes ont été menées pour revoir la carte de l'intercommunalité tout en encourageant la fusion de communes. C'est l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », qui a constitué le point de départ d'une réflexion visant à privilégier l'échelon intercommunal dans la planification territoriale.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (art. 35) prévoyait l'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale afin d'assurer une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales (art. L. 5210-1-1, CGCT). Elle rendait obligatoire l'appartenance à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à compter du 1^{er} juillet 2013 et fixait un seuil minimal de 5 000 habitants par établissement public de coopération intercommunale. Toutefois, ce seuil de population n'était pas applicable aux établissements publics dont le territoire comprenait des zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi

1. CR, *JO Sénat*, 3 mai 2003, p. 32.

2. Ancien art. R. 123-1, C. urb applicable du 13 novembre 1973 au 1^{er} octobre 1983.

3. D. n° 77-1281, 22 nov. 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, art 2 ; L. n° 85-30, 9 jan. 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, art. 72 (ancien art. L. 145-9, C. urb).

n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (art. 137, I, 2°) a étendu ce transfert de plein droit aux communautés de communes et communautés d'agglomération qui devaient alors engager une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité de leur territoire lorsqu'elles le décidaient et, au plus tard, lorsqu'elles révisaient un des plans locaux d'urbanisme applicables dans leur périmètre. Elle a modifié en ce sens le code général des collectivités territoriales, « afin d'assurer une meilleure cohérence des problématiques de l'aménagement de l'espace et de ses impacts sur l'environnement, et ce, à l'échelle la plus pertinente¹ ». Mais elle a instauré un délai de trois ans pour que le transfert soit effectif et permettait à une minorité (25 % au moins des communes membres représentant au moins 20 % de la population totale) de s'y opposer. Il n'en demeure pas moins que les communes ont perdu leur pouvoir propre, issu de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, en matière d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme réduit à la simple faculté d'opposition au transfert à l'établissement public de coopération intercommunale de la compétence PLU.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe » a prolongé ce mouvement en faveur de l'intercommunalité à fiscalité propre, en relevant le seuil minimal de constitution d'un EPCI (art 33) à 15 000 habitants, mais ce seuil peut être adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants, notamment pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

En Isère, la mise en œuvre du Schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) a réduit le nombre de structures intercommunales à fiscalité propre de 37 en 2011 à 18 en 2017. En outre le transfert de nouvelles compétences des communes aux EPCI, dans d'autres domaines que l'urbanisme (eau et assainissement en particulier) tend à augmenter l'interdépendance des collectivités et la mutualisation de moyens, ce qui ne peut que faciliter la réflexion d'un PLU à l'échelle intercommunale.

Il convient également de mentionner ici les fusions de communes puisqu'entre 2010 et 2019, 2 508 communes se sont regroupées pour créer 774 communes nouvelles, élargissant de facto le périmètre potentiel des PLU communaux et intercommunaux. Ces créations se sont fortement accélérées depuis 2016 avec la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du

1. Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, étude d'impact, 25 juin 2013.

§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle

régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes¹.

Encore fallait-il mettre fin aux POS dont la grande permissivité et l'affranchissement des contraintes intercommunales (Charte de Parc, PDU, SDAGE, SAGE – la hiérarchie des normes ayant été introduite par la loi SRU) n'incitait guère les communes à les faire évoluer vers des PLU ou a fortiori vers des PLUi.

b. L'extraordinaire longévité des POS

188. La première étape de l'extinction programmée des PLU communaux au bénéfice des PLUi, a consisté dans le remplacement progressif des POS par les PLU annoncé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Mais face à l'attachement des communes à leur POS (plus permissif et moins complexe que les PLU), la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », avait laissé aux POS et PLU en vigueur une date limite, fixée au 1^{er} janvier 2016, pour se mettre en conformité avec ses dispositions, délai reporté au 1^{er} janvier 2017² puis au 31 décembre 2019 pour les PLUi³ avant d'être supprimé par la loi n° 2017-86 égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 qui prévoyait que la « grenellisation » se ferait dorénavant au moment de la révision des documents d'urbanisme afin de permettre « aux procédures de révisions engagées mais n'ayant pas abouti avant le 1^{er} janvier 2017, de se poursuivre sans fragilisation des documents en vigueur⁴ ».

Pour accompagner ces mesures, peu appliquées du fait de l'absence de sanction en cas de non « grenellisation des documents d'urbanisme », la loi « ALUR », a posé le principe de la caducité automatique des POS au 1^{er} janvier 2016 (art. 135) et au 26 mars 2017 lorsqu'une procédure de révision du POS pour sa transformation en PLU avait été engagée avant le 31 décembre 2015. La caducité a été reportée au 31 décembre 2019, en cas d'engagement d'une procédure d'élaboration d'un PLUi par un établissement public de coopération intercommunale avant le 31 décembre 2015⁵, délai repoussé au final au 31 décembre 2020, par l'article 18 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « Engagement et proximité », (art. L. 174-5, C. urb.), afin de laisser le temps aux intercommunalités concernées d'achever l'élaboration de leur PLUi.

En outre en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un plan local d'urbanisme ou d'un

1. DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, Bulletin d'information statistique, n° 130, mars 2019.

2. L. n° 2014-366, 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR ».

3. L. n° 2014-1545, 20 déc. 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

4. Rep. min., QE n° 21750, *JO Sénat*, 11 mai 2017, p. 1854.

5. L. n° 2014-1545, 20 déc. 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises ; L. n° 2017-86, 27 jan. 2017 égalité et citoyenneté, art. 131.

document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, le document immédiatement antérieur, c'est-à-dire souvent un POS, était remis en application sans limite de temps. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi « Élan » est donc venu limiter cette résurrection du POS à une période de 2 ans, à l'issue de laquelle la commune était soumise au RNU à défaut d'adoption d'un document d'urbanisme. Cette période de deux ans a couru à compter de la date de l'entrée en vigueur de la loi, donc à compter du 25 novembre 2018, si l'annulation du PLU était antérieure à la loi « ÉLAN » et à compter de la date de lecture de la décision d'annulation ou de la déclaration d'illégalité du plan local d'urbanisme dans le cas contraire ¹.

Une fois les POS supprimés par leur caducité, il fallait inciter les collectivités territoriales à élaborer un nouveau document d'urbanisme pour éviter une urbanisation « au coup par coup » dans le cadre du RNU.

c. Des Incitations multiples à se doter d'un document d'urbanisme

189. Pour inciter les collectivités territoriales à se doter d'un document de planification urbaine intercommunale, le législateur a levé les freins à la prise de compétence en matière d'urbanisme (i.) tout en multipliant les options des PLU pour s'adapter à la diversité des territoires (ii).

i. Le transfert effectif de l'instruction des autorisations d'occupation des sols aux EPCI

190. Nous l'avons vu auparavant (*supra* n° 56, p. 81), dès la loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983 (ancien art. L. 111-3, C. urb.) les communes ont été incitées à se doter d'un POS pour déroger à la règle de l'urbanisation limitée, et pour prendre la compétence en matière de délivrance des autorisations d'occupation des sols, mais également pour se doter d'outils de maîtrise foncière (droit de préemption urbain, emplacements réservés, servitude de ski). Cette prise de compétence s'est faite en outre à moindre coût puisque les services déconcentrés de l'État étaient mis gratuitement à disposition du maire ou de l'établissement public compétent pour l'instruction des demandes de permis ou des déclarations préalables. Initialement prévue pour une période transitoire lors de la décentralisation de l'urbanisme et du droit des sols en 1983, cette mise à disposition s'est progressivement effacée pour responsabiliser pleinement les collectivités territoriales sur le droit des sols. Mais la mise en place d'un seuil de 20 000 habitants ² abaissé à 10 000 habitants ³ pour imposer la prise en charge de l'instruction des

1. En Isère, 47 POS étaient encore applicables au 1^{er} août 2019. Un an plus tard, il n'en reste que 2 pour les communes de Réaumont et de Biliou, cette dernière commune étant située en zone de montagne.

2. Ord. n° 2005-1527, 8 déc. 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, art. 15 codifié à l'ancien article L. 422-8 C. urb.

3. L. n° 2014-366, 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, art. 134 (V).

permis de construire par les établissements publics de coopération intercommunale, n'incitait guère les communes à se regrouper¹. Couplé avec la loi « NOTRe » qui portait le seuil des établissements publics de coopération intercommunale à 10 000 habitants, la loi « ALUR » a abouti à transférer l'instruction des permis de construire des communes couvertes par un PLU ou une carte communale à la plupart des établissements publics de coopération intercommunale soit au 1^{er} juillet 2015, soit, lorsque les seuils mentionnés au même premier alinéa étaient dépassés en raison de la création, après le 1^{er} juillet 2015, d'un nouvel établissement de coopération intercommunale de 10 000 habitants ou plus, dans le délai d'un an à compter de la création de cet établissement.

Le service instructeur de l'EPCI a aujourd'hui pour mission d'appliquer des règles variables selon la localisation des permis : règles du PLUi, règles du PLU ou règles du RNU y compris parfois si la commune est incluse dans un territoire couvert par un PLUi.

ii. Des PLUi à géométrie variable

191. Pour rassurer les élus locaux et faciliter ainsi l'élaboration de PLUi, le législateur a laissé subsister l'échelle communale dans le PLUi par la possibilité de réaliser des plans de secteurs « qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Le plan de secteur précise les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifique à ce secteur » (C. urb., art. L. 151-3 issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement). Le PLUi permet également de réglementer une ou plusieurs zones urbaines en y appliquant l'ensemble des règles du règlement national d'urbanisme, sans y ajouter d'autres règles (art. R. 151-19, C. urb.) afin de permettre l'adaptation de ce document à une variété d'échelles et de situations locales. Il sera ainsi plus facile pour un établissement public de coopération intercommunale de montagne comprenant à la fois des stations de ski (pour lesquels un document d'urbanisme est indispensable) et des villages traditionnels (qui souvent n'accueillent qu'un petit nombre de constructions nouvelles au cours d'une décennie) de convaincre l'ensemble des conseils municipaux de se lancer dans une démarche de PLUi dans laquelle, les stations seront réglementées et les villages soumis au RNU, quitte à compléter le PLUi par une OAP thématique pour protéger le patrimoine culturel montagnard de l'ensemble des villages et hameaux.

Par ailleurs, depuis la loi ENE et jusqu'en 2017, le PLUi pouvait valoir SCOT lorsqu'il n'était pas « situé dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale », si le préfet accordait la possibilité de comprendre celles des dispositions d'urbanisme qui ressortissent à la seule

1. Ord. n° 2005-1527, 8 déc. 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, art. 15 codifié à l'ancien art. L. 422-8, C. urb.

compétence des schémas de cohérence territoriale » (C. urb., art. L. 144-2). Ainsi, les communes de montagne pouvaient élaborer un PLUi comportant des UTN de massif, sans avoir à réaliser un SCOT. Toutefois, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté est venue abroger ce mécanisme (art. 131). C'est donc la fin des PLUi valant SCOT, mais ceux approuvés avant la publication de la loi continuent à produire leurs effets.

De façon plus pragmatique, depuis la loi « SRU » mais surtout la loi « ALUR », les PLUi ont été encouragés par une réorientation de la dotation globale de décentralisation en faveur de l'élaboration des documents supracommunaux. Tel est également le cas des SCOT qui ont remplacé les schémas directeurs.

2. Du schéma directeur au schéma de cohérence territoriale

192. Après les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), institués par la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière qui relevaient de la compétence de l'État et concernaient plus particulièrement l'extension des agglomérations, puis les Schémas directeur (SD), désormais décentralisés, avec la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) est devenu le nouveau document de planification stratégique avec la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. À l'instar des PLU, les SCOT, qui expriment les « orientations fondamentales » de l'aménagement de l'espace et les objectifs assignés aux diverses politiques publiques contribuant à l'aménagement du territoire, ont pour vocation de couvrir l'ensemble du territoire national grâce à des mesures incitatives (b.), sur des périmètres toujours plus grands (a.).

a. Des périmètres de SCOT élargis par le jeu du schéma départemental de coopération intercommunale

193. Le périmètre d'un SCOT correspond à un « territoire d'un seul tenant et sans enclave », qui recouvre la totalité du périmètre du ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents concernés (sauf cas particulier de périmètres d'EPCI qui ne seraient pas d'un seul tenant). Il a ensuite été rattaché à une intercommunalité renforcée, par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ou encore la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM et plus récemment par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe ».

Pour assurer qu'il n'y ait pas de superposition entre le périmètre des PLUi et celui des SCOT,

le législateur avait prévu qu'à partir du 1^{er} juillet 2014 le préfet ne puisse plus arrêter un nouveau périmètre de SCOT qui correspondrait à un seul établissement public de coopération intercommunale. De plus, tout en confiant la compétence pour élaborer le SCOT aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles, qui devenaient, de plein droit, compétentes en matière de SCOT en lieu et place de leurs communes membres, la loi en a transféré le portage à un syndicat rassemblant au moins deux établissements publics de coopération intercommunale.

La loi « NOTRe » est cependant revenue sur l'interdiction des SCOT mono-epci du fait de l'élargissement des établissements publics de coopération intercommunale et donc des périmètres de SCOT à 15 000 habitants dans le cadre du SDCI mis en œuvre au 1^{er} janvier 2017. Compétence et portage du SCOT peuvent donc se retrouver fondus au sein d'un seul EPCI. Désormais, l'intercommunalité peut élaborer, assurer le suivi et gérer son document.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a également introduit des dispositions relatives à la poursuite des procédures d'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et leur gestion afin de tenir compte des évolutions de la carte intercommunale et l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale a supprimé dans le code le cas où le périmètre de l'établissement public du SCOT ne serait pas d'un seul tenant (art. L. 143-2, C. urb.).

Comme pour les PLU, le législateur a prévu plusieurs mesures d'incitation pour élaborer un SCOT ainsi que des mesures pour décourager l'urbanisme sans SCOT.

b. Des mesures pour inciter à se doter d'un SCOT et pour décourager l'urbanisme sans SCOT

194. Pour favoriser l'élaboration de SCOT, le législateur manie la « carotte et le bâton ». En l'absence de SCOT, l'urbanisation des collectivités est en effet soumise à une surveillance plus importante de l'État (i.). À l'inverse, la présence d'un SCOT permet en montagne de s'affranchir d'une autorisation de création d'UTN (ii.). Comme pour les PLU, le législateur a créé en outre plusieurs catégories de SCOT pour en faciliter la réalisation (iii.).

i. L'urbanisation limitée en l'absence de SCOT

195. Tout en instituant les SCOT, la loi « SRU » avait prévu, pour encourager leur élaboration, qu'en l'absence d'un schéma de cohérence territoriale applicable dans les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme des communes après le 1^{er} janvier 2002 (date

repoussée au 1^{er} juillet 2002 par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. 153) ne pouvaient pas être ouvertes à l'urbanisation. Seule une extension limitée de l'urbanisation pouvait éventuellement faire l'objet d'une dérogation du préfet ou de l'établissement public du SCOT si le périmètre du SCOT était arrêté. Ainsi, en l'absence de SCOT ou de projet de SCOT, le préfet reprenait la main sur l'urbanisme de la commune pour éviter un étalement urbain non anticipé.

Toutefois, pour exonérer les collectivités de l'application de cet article, le législateur permettait au préfet de constater « l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief¹ » et reconnut la valeur SCOT au schéma d'aménagement de la Corse puis au PADDUC.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat tout en augmentant le seuil de l'agglomération qui est passé de 15 000 à 50 000 habitants, a assoupli considérablement le dispositif puisqu'elle prévoyait que la dérogation ne pouvait « être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles [étaient] excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan ». Le principe de l'urbanisation limitée se voyait ainsi accompagné d'une possibilité quasi-systématique de dérogation.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové est donc revenu sur cette disposition en prévoyant au contraire une généralisation de la règle de l'urbanisation limitée à l'ensemble du territoire national après le 31 décembre 2016. Cette règle contraint non seulement les communes en PLU mais également celles couvertes par une carte communale ou soumises au RNU, qui ne peuvent, sans SCOT, autoriser en dehors des parties urbanisées des constructions incompatibles avec le voisinage des habitations ou des constructions ou installations, dans l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale qu'avec une dérogation préfectorale (art. L. 142-4 et L. 142-5, C. urb.). Pour les communes disposant d'un PLU, l'urbanisation limitée concerne les zones agricoles, pastorales et forestières qui ne peuvent plus être ouvertes à l'urbanisation et la dérogation qui l'accompagne retrouve un caractère exceptionnel puisqu'elle ne peut désormais être accordée que si « l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services ».

1. Argument soulevé par la communauté de communes du Vercors pour échapper au Schéma directeur puis au SCOT de la Région urbaine de Grenoble.

§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle

L'absence de SCOT limite également les possibilités pour les collectivités territoriales de décider de leurs aménagements touristiques, car ces documents intègrent les UTN de massif.

ii. L'inscription des UTN de massif dans les SCOT

196. La loi « Montagne » avait prévu le principe de l'inscription dans les schémas directeurs des unités touristiques nouvelles en cohérence avec la décentralisation de l'aménagement du territoire aux collectivités territoriales.

Toutefois force est de constater que cette disposition a rencontré peu de succès auprès de communes de montagne « concurrentielles » peu enclines à coopérer et que ce n'est que l'élargissement progressif du champ d'application de la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT qui les a incité à élaborer un tel document (voir *infra* n° 270, p. 377 et s.).

Les chartes de Parcs naturels régionaux, documents d'orientation, ont soulevé moins de réticences de leur part. Elles peuvent avoir la valeur d'un SCOT.

iii. Les chartes de Parcs naturels régionaux valant SCOT

197. Pour favoriser la réalisation d'un SCOT à l'échelle d'un plus grand bassin de vie, l'article 137, IV de la loi « ALUR » du 24 mars 2014 a prévu l'extension de la compétence en matière de SCOT aux syndicats mixtes que sont les Parcs naturels régionaux puisque leur charte peut tenir lieu de SCOT si elle comporte un chapitre dédié à ses éléments et si elle est élaborée dans les conditions d'un SCOT (art. L. 144-1, C. urb.). On assiste ainsi à un rapprochement supplémentaire du code de l'urbanisme et du code de l'environnement.

Aujourd'hui, SCOT et PLUi revêtent un caractère quasi imposé, mais il en résulte également un réel transfert de compétence de l'État vers les établissements publics de coopération intercommunale en matière d'aménagement et d'urbanisme qui peuvent élaborer ces documents mais également instaurer le droit de préemption urbain et instruire et délivrer les certificats et les autorisations d'urbanisme en lieu et place de leurs communes membres.

Une fois les documents d'urbanisme élaborés, la garantie de leur réelle prise en compte de l'environnement ne peut être garantie qu'à travers leur pérennité. Tel est l'enjeu des procédures d'évolution des documents d'urbanisme.

B. *La prise en compte de l'environnement dans les procédures d'évolution des documents d'urbanisme*

198. La loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière n'avait prévu que deux procédures d'évolution des POS : la révision et la mise en compatibilité dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique et assurait ainsi leur stabilité. Mais dès 1976, le droit a été amendé pour introduire toute une gamme de procédures dont l'éventail n'allait que s'élargir au fil des ans malgré l'alerte du Conseil d'État qui dénonçait en 1992 l'instabilité des POS¹.

Ces nouvelles procédures sont plus ou moins longues et complexes en fonction des atteintes portées à l'environnement. On peut aujourd'hui les classer dans l'ordre croissant de leur importance, comme suit :

- **la procédure de « mise à jour »** est un simple report dans les documents d'urbanisme de mesures susceptibles d'avoir une incidence sur l'utilisation des sols et intervenues postérieurement à son entrée en vigueur. Il s'agissait dans les années 70 et 80 des nouvelles zones d'aménagement différé et des zones d'intervention foncière, périmètres sensibles, dispositions d'un PAZ après achèvement d'une ZAC, nouvelles servitudes d'utilité publique (SUP). Autrefois effectuée par simple arrêté préfectoral, la mise à jour nécessite aujourd'hui une délibération du conseil municipal et ne concerne plus que la mise à jour des servitudes d'utilité publique ;
- **La « modification simplifiée »** créé par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (art. 2), a uniquement pour objet la rectification de l'erreur matérielle ou porte sur des éléments mineurs dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Elle ne peut porter sur la destination des sols. Mais cette procédure simplifiée de modification existe en fait depuis la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière qui exonérait d'enquête publique les modifications qui ne concernaient que la suppression ou la réduction d'un emplacement réservé.
- **La « modification »** était à l'origine une procédure simplifiée d'amendement du POS. Elle pouvait être employée dès lors qu'il n'était pas porté atteinte à l'économie générale du plan, ni aux espaces boisés classés. Elle est progressivement devenue la procédure de droit commun d'évolution des PLU. Elle ne peut toutefois être mise en œuvre depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, que s'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du PLU

1. CONSEIL D'ÉTAT, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris : Conseil d'Etat, 1992, 203 p., propositions 4 à 15.

§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle

(plus précisément à l'économie générale de son PADD depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, puis aux orientations du PADD avec l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme) et sous réserve que la modification n'ait pas pour effet de réduire un espace boisé classé ou une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, qu'elle ne comporte pas de graves risques de nuisance ou qu'elle ne porte que sur la suppression ou la réduction des obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement. La loi « ALUR » a ajouté à ces cas l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Ce faisant, elle a mis fin aux pratiques largement répandues dans les POS puis dans les PLU de constituer des réserves foncières sous forme de zones d'urbanisation future NA ou AU, dénuées de projets à moyen terme.

- **La « révision d'urgence »** est issue de la loi « SRU » puis est devenue « révision simplifiée » avec la loi « UH ». Elle avait pour seul objet la réalisation d'une construction ou d'une opération, à caractère public ou privé, présentant un intérêt général notamment pour la commune ou toute autre collectivité ou pouvait permettre la rectification d'une erreur matérielle ou l'extension des zones constructibles qui ne portait pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durables et ne comportait pas de graves risques de nuisance. Il pouvait donc s'agir de l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur en vue de la réalisation d'opérations touristiques. L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme a transformé la révision simplifiée en révision « allégée » lorsque la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables. La distribution entre la procédure de modification et celle de la révision allégée n'est donc plus l'intérêt général du projet mais ses incidences environnementales.
- Si la révision porte atteinte aux « orientations » du PADD, **une révision générale** du document d'urbanisme s'impose alors.

On retrouve ces différentes **procédures pour l'évolution des SCOT** pour lesquels une révision sera nécessaire pour changer les orientations du PADD ou pour modifier soit les objectifs du document d'orientation et d'objectifs relatives la consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, soit ses orientations en matière de préservation des paysages, d'espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, soit ses modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau, soit ses dispositions relatives à la politique de l'habitat (art. L. 143-29, C. urb.). La modification est la procédure de droit commun. Elle comportera une enquête publique si elle concerne notamment les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers, les objectifs de la politique de réhabilitation de l'immobilier de loisir, les grands projets d'équipements et de services, la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement, notamment en matière de logement des salariés, y compris les travailleurs saisonniers, des unités touristiques nouvelles structurantes (art. L. 143-34, C. urb.). Pour les modifications mineures ou pour rectifier une erreur matérielle, une modification simplifiée suffit. Une mise en compatibilité du SCOT est également possible soit pour le rendre compatible avec un document supérieur, (L.143-40) soit pour lui permettre d'inscrire une opération d'utilité publique ou d'intérêt général et notamment pour prévoir une unité touristique nouvelle structurante (art. R. 123-13-1).

Les procédures d'évolutions de la carte communale sont moins nombreuses, compte tenu de la simplicité de ce type de document. La procédure d'évolution de droit commun est donc la révision (art. L. 163-8) mais il est aussi possible de rectifier une erreur matérielle (L.163-9) ou de mettre les annexes à jour (L.163-10), sans enquête publique.

Les différences entre toutes ces procédures portent sur la participation plus ou moins importante du public et des autorités publiques ou associées. Pour les PLU, la différence porte également sur la nécessité ou non de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement de l'évolution du PLU. Celle-ci, limitée dans un premier temps aux PLU « susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement¹ », est devenue progressivement soit systématique, soit réduite à un « cas par cas », pour les révisions et les mises en compatibilité dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique et déclaration de projet par les articles R. 104-1 à R. 104-16 du code de l'urbanisme issu du décret du 28 décembre 2015. Toutes les procédures d'évolutions des PLU n'étaient donc pas concernées jusqu'à ce que le Conseil d'État annule ces articles « en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les

1. Ord. n° 2004-489, 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, art. 3 et D. n° 2005-608, 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme, art. 2.

§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle

cas où, d'une part, les évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001¹ ». *A contrario* donc, le Conseil d'État reconnaît que les modifications des PLU sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement.

En plus de ces procédures relevant du maître d'ouvrage du PLU, il existe deux procédures « extraordinaires » pour des motifs d'intérêt général : la mise en compatibilité dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, déjà évoquée et la déclaration de projet (art. L. 143-40 à L. 143-50, C. urb. pour les SCOT et art. L. 153-54 à L. 153-59, C. urb. pour les PLU).

On mentionnera enfin l'heureuse disparition de la **procédure de l'application anticipée du POS** introduite par l'article 33 al. 5 du décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme et modifié par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme et, le décret n° 77-736 du 7 juillet 1977 modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux plans d'occupation des sols, pour en limiter les effets dans un souci de protection de l'environnement : ce mécanisme permettait d'accorder des autorisations d'urbanisme non conformes aux dispositions du plan d'urbanisme en vigueur, si les travaux étaient compatibles avec les dispositions du plan d'urbanisme en cours de révision. Sur le fond, l'application anticipée permettait « d'édicter n'importe quelle norme comme le fait en temps "normal" n'importe quel P.O.S. : supprimer des zones ND, créer de vastes zones constructibles, alléger un règlement prévoyant une vocation stricte dans telle ou telle zone, etc.² ». Ce n'est que si la réduction des protections édictées en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisances, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels est sensible que l'application anticipée est impossible. Quant-à la procédure, elle se caractérisait par l'absence de tout contrôle démocratique faisant intervenir les personnes publiques ou les administrés. Sur ce point, le code de l'urbanisme a heureusement fortement évolué.

C. La participation du public : une garantie essentielle de la prise en compte de l'environnement par les documents d'urbanisme

199. L'acte fondateur de la participation du public est la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en

1. CE, 19 juill. 2017, n° 400420, *Association France Nature Environnement, Constr.-Urb.* 2017, comm. 126, note L. SANTONI; *JCP A* 4 sept. 2017, 35, act. 573, note S. TESSON.

2. E. LE CORNEC, *La prise en compte de l'environnement par les règles d'urbanisme*, sous la dir. de Y. JÉGOUZOU, Droit, Paris I, 1997, *op. cit.*, p. 160 de la version informatique disponible sur le site <https://www.gridauh.fr/>.

matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États et adopté par l'Union Européenne par la suite. La France a ratifié cette convention en 2002.

Ses trois grands objectifs sont :

- améliorer l'information environnementale fournie par les autorités publiques, concernant des principales données environnementales (1.);
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) (2.);
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information (3.).

Nous étudierons dans cette partie leur déclinaison dans la procédure d'élaboration et d'évolution des documents d'urbanisme.

1. Premier élément de la participation du public : l'accès à l'information pour une amélioration de la connaissance des enjeux environnementaux

200. L'information est affichée comme le préalable indispensable à la participation du public par la convention d'Aarhus. Sur ce point, force est de constater que le développement d'internet offre un outil particulièrement efficace. Au niveau européen, l'agence européenne de l'environnement créée en 1993, a pour mission de fournir des informations fiables et indépendantes sur l'environnement aux institutions de l'Union ainsi qu'à ses États membres afin qu'ils puissent adopter des réglementations environnementales adaptées, mais aussi d'assurer l'information du public sur l'état de l'environnement. Nous verrons plus loin (*infra* n° 212, p. 308) que la France s'est doté elle aussi de nombreux observatoires et d'agences (Office national de l'eau et des milieux aquatiques, aujourd'hui intégré dans l'Agence française pour la biodiversité, Parcs nationaux, observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers -OENAF-, notamment) pour améliorer et diffuser les connaissances dans le domaine de l'environnement. Deux outils nous apparaissent particulièrement pertinents dans le domaine de l'urbanisme : le partage de données géographiques (a.) et l'évaluation des incidences environnementales des plans, programmes et projets (b.).

a. Le partage de données géographiques

201. Une directive nous paraît particulièrement importante dans le domaine de l'urbanisme : la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) vise à contribuer à l'atteinte d'un « niveau élevé de protection ¹ » dans le domaine de l'environnement par la politique communautaire et met à portée de clic un grand nombre d'informations géographiques essentielles à la planification urbaine. Elle impose en outre qu'un ensemble de services d'information soient disponibles sur internet, répartis sur les sites des différents acteurs concernés par des politiques ou activités susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, qui permettent la diffusion et le partage de données géographiques et facilite la réalisation de ces obligations grâce à l'établissement de standards de numérisation.

Parmi les 34 thèmes de données géographiques à numériser, figure l'usage des sols, qui est selon la directive, un « territoire caractérisé selon sa dimension fonctionnelle prévue ou son objet socio-économique actuel et futur (par exemple, résidentiel, industriel, commercial, agricole, forestier, récréatif) ».

Transposée dans le droit français par l'ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement, elle impose aux autorités publiques, d'une part de publier sur Internet leurs données environnementales géographiques, d'autre part de les partager entre elles. L'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique, créée donc à cet effet le portail national de l'urbanisme, qui est, « pour l'ensemble du territoire, le site national pour l'accès dématérialisé, à partir d'un point d'entrée unique, aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique (articles L. 133-1 et suivant du code de l'urbanisme).

Les visiteurs, que ce soient des particuliers, des professionnels de l'urbanisme, ou les établissements publics, peuvent consulter pour le territoire qui les intéresse la réglementation d'urbanisme qui s'y applique. Il permet donc à la société civile de consulter et télécharger sur une même plateforme tous les documents d'urbanisme en vigueur, du territoire national.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les collectivités doivent publier leurs documents d'urbanisme dans le Géoportail de l'urbanisme ² afin de les rendre exécutoires.

Autre outil essentiel pour l'accès à l'information : les évaluations des incidences environnementales des plans, programmes et projets.

1. Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), § 1.

2. www.geoportail-urbanisme.gouv.fr.

b. L'évaluation des incidences environnementales des plans, programmes et projets

202. La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a élargi le champ d'application de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, car elle dispose qu'une évaluation environnementale doit être effectuée pour éclairer les grands choix en matière de planification sur l'environnement pour tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les « secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols » (art. 3). Cette évaluation doit être portée à la connaissance du public.

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement soumet ainsi à évaluation des incidences les directives territoriales d'aménagement, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, les schémas de cohérence territoriale et les PLU susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement c'est-à-dire selon le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme ceux qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés en zone Natura 2000, ceux relatifs à un territoire non couvert par un SCOT d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants ou qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, des zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ou ceux qui prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif et enfin les plans locaux d'urbanisme des communes littorales qui prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 50 hectares (art. 3 codifié à l'ancien article R. 121-14). Il crée, également conformément à la directive, une autorité environnementale chargée d'émettre des avis sur les études d'impacts et évaluations des incidences pour permettre au maître d'ouvrage d'améliorer son projet, éclairer la décision d'autorisation au regard des enjeux environnementaux des projets, plans et programmes et faciliter la participation du public, l'avis de l'autorité étant joint au dossier d'enquête publique ou autre procédure de participation du public. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle II » y ajoute les prescriptions particulières de massifs et les cartes communales comportant des incidences sur des zones Natura 2000 pour répondre aux exigences européennes.

§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle

Au niveau des autorisations des sols, c'est la directive 2011/92/UE du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement modifiée en 2014 par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014, qui, à la suite de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, impose une étude d'impact portée à la connaissance du public. En outre, suite à la ratification par décret n° 2001-1176 du 5 décembre 2001 de la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991, lorsque l'autorité compétente estime qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État, membre de l'Union européenne ou partie à la convention d'Espoo, ou lorsque les autorités de cet autre État en font la demande, un exemplaire du dossier doit être transmis aux autorités de cet État¹.

En fait, l'étude d'impact des projets ou « évaluation environnementale » depuis l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, est apparue en 1976² en France comme préalable à l'autorisation de travaux, ouvrages ou aménagements, mais son champ d'application était lié au coût du projet sans tenir compte de la sensibilité du milieu. C'est pourquoi, la loi « Grenelle II » a revu la liste des projets soumis à évaluation environnementale de façon systématique ou au cas par cas qui repose désormais sur des seuils et des critères reflétant l'importance des effets susceptibles d'affecter l'environnement. Elle figure en annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Ainsi, les travaux d'installation de remontées mécaniques et les terrains de golfs soumis à étude d'impact depuis décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques ne le sont plus sur des critères financiers mais sur des critères techniques pour les remontées mécaniques (nombre de passagers/heure) et de surface pour les golfs. L'aménagement de campings et l'aménagement de terrains pour la pratique de sports ou loisirs motorisés sont soumis à étude d'impact en fonction respectivement du nombre d'emplacements et de la surface des « terrains » puis des « pistes³ » concernées.

Mais surtout l'intégration de la charte de l'environnement au « bloc de constitutionnalité » par la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 acte la pénétration du droit de l'environnement dans les autres branches du droit et notamment en droit de l'urbanisme. Il donne valeur constitutionnelle au droit « d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues

1. D. n° 2003-767, 1^{er} août 2003, modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 sur les études d'impact pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, art. 4.

2. L. n° 76-629, 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature.

3. D. n° 2016-1110, 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement".

Outre l'enquête publique éclairée par une évaluation des incidences du plan sur l'environnement et un avis de l'autorité environnementale, le législateur a prévu d'autres procédures pour assurer la participation du public en amont de l'élaboration des projets, plans et programmes.

2. Deuxième élément de la participation du public : favoriser son intervention dans l'élaboration des plans et projets

203. Une fois le public informé, il doit pouvoir intervenir dans le processus de prise de décision. Dans le domaine de l'urbanisme, les habitants n'ont longtemps été associés qu'à travers l'enquête publique des documents d'urbanisme, au cours de laquelle leur était présenté un projet quasi abouti. La décentralisation a placé le public en position de contre-pouvoir important à l'échelon local nécessitant une rénovation de la procédure d'enquête publique avec la loi dite « Bouchardeau » du n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement et l'instauration de la procédure de concertation préalable. Mais c'est surtout le droit de l'environnement qui, sous l'influence du droit communautaire, va devenir le principal vecteur de la participation du public à la planification d'urbanisme qui figure aujourd'hui en tête du code de l'urbanisme (chapitre III du titre préliminaire du livre Ier).

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998, a sur ce point été transposée en droit communautaire par la directive 2003/4/EC du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et de son effectivité. Elle prévoit la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Le législateur français s'est efforcé d'en tirer les conséquences en élargissant le champ d'application de l'enquête publique et en facilitant la participation du public plus en amont de la procédure (a.). De plus, la participation du public peut concerner la société civile sous différentes formes : électeurs, associations locales d'usagers ou associations de défense de l'environnement (b.).

a. La participation du public toujours plus en amont des plans et projets

204. Une procédure de concertation préalable avait été prévue dès 1985 en lien avec l'enquête publique puisque le bilan de la concertation doit figurer au dossier d'enquête publique (art. L. 103-6, C. urb.). Son champ d'application a été étendu par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové tandis qu'en parallèle, la loi

§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle

« Grenelle II » faisait de la concertation en matière d'aménagement, une procédure générale de mise en œuvre du principe de participation du public au sein du code de l'environnement. Ce code régit donc désormais les finalités, les modalités et les hypothèses de la concertation, à l'exclusion des projets et documents d'urbanisme soumis à une concertation préalable au titre des articles L. 103-2 et L. 300-2 du code de l'urbanisme.

Pour permettre la participation du public toujours plus en amont et limiter ainsi les risques contentieux, l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 a réformé les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Elle permet à des citoyens, des associations agréées pour la protection de l'environnement ou à des collectivités de réclamer l'organisation d'une concertation préalable, si celle-ci n'a pas eu lieu pour les projets ayant une incidence sur l'environnement. Pour informer le public de l'élaboration d'un tel projet, le maître d'ouvrage doit publier une déclaration d'intention (art. L. 121-18, C. envir.). Mais il peut également décider de lui-même de procéder à la concertation, soit pour favoriser l'acceptation sociale du projet, soit en vue d'éviter la mise en œuvre d'un droit d'initiative qui allongerait les délais de procédure.

Le code de l'environnement permet enfin d'organiser un débat public sur l'opportunité d'un projet et d'examiner ses variantes. Il s'agit toutefois uniquement de projets d'infrastructures très importants dont la liste est fixée à l'article R. 121-2 du code de l'environnement.

Autres entités appelées à contribuer aux réflexions d'urbanisme et d'aménagement : les électeurs et les associations.

b. La participation des électeurs et associations aux réflexions d'urbanisme et d'aménagement du territoire

205. La participation du public peut également prendre d'autres formes : les électeurs peuvent être consultés et être invités à se rendre aux urnes pour se prononcer sur des projets d'urbanisme dès lors qu'il ne s'agit pas d'un acte individuel de l'autorité exécutive locale (tel qu'un permis de construire)¹. Peuvent également être consultés les « électeurs d'une aire territoriale déterminée » issue de l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 qui permet à l'État d'organiser une consultation citoyenne sur les projets d'infrastructure ou d'équipement relevant de sa compétence et susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement en vertu de l'article L. 123-20 du code de l'environnement créée pour donner un cadre juridique au « référendum » relatif au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

Le rôle accru des associations locales d'usagers (art. L. 132-12 et R. 132-6 et 7, C. urb.) et

1. Art. 72-1 de la Constitution, 4 oct. 1958 ; art LO. 1112-1 à LO. 1112-23, CGCT.

des associations agréées de défense de l'environnement (article L. 141-1 du code de l'environnement) agréées est par ailleurs un élément capital de la « démocratie environnementale ». Elles peuvent participer à l'élaboration des documents d'urbanisme respectivement depuis l'adoption de la loi n° 76-1286 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme et de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction (ancien art. L. 121-8, C. urb). Leur participation reste toutefois limitée car elles ne sont que consultées à leur demande, alors que les chambres consulaires, qui défendent des intérêts économiques catégoriels, sont associées à leur élaboration. Les associations agréées de protection de l'environnement contribuent cependant à l'action des organismes publics ayant notamment pour objet la protection des espaces et de la nature, telles que les commissions départementales pour la préservation, de la nature des paysages et des sites, les commissions départementales pour la consommation des espaces agricoles devenues ensuite commissions départementales pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et le comité de massif.

Minoritaires dans ces instances, elles sont souvent acculées à faire appel au juge pour faire entendre leurs arguments.

3. L'accès à la justice élargit aux associations de défense de l'environnement et au contribuable

206. Les associations de protection de l'environnement peuvent se porter partie civile devant les juridictions répressives pour les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme (L. 142-2, C. envir.). Elles jouent de plus, un rôle important dans les recours en excès de pouvoir pour tout grief se rapportant à la protection de la nature et de l'environnement, notamment en urbanisme (L. 142-1, C. envir.). De fait, une analyse des jurisprudences de 1985 à 2021 relatives aux UTN issues du site « legifrance » montre que les contentieux relatifs à ces projets touristiques sont portés par des associations dans plus de la moitié des cas.

Mentionnons également la possibilité pour le contribuable d'exercer les actions en justice appartenant à la commune en lieu et place de celle-ci, si elle néglige de le faire (art. L. 2132-5, CGCT). Cette action permet ainsi au citoyen d'agir localement pour la défense des intérêts matériels de sa collectivité. Non prévue à des fins environnementales, cette action pourrait cependant constituer un outil de défense de l'environnement face à une collectivité négligente

ou peu scrupuleuse ¹.

Si le droit repose de plus en plus sur la participation du public pour garantir la protection de l'environnement, l'État vérifie également que les nouveaux SCOT et les PLU ne compromettent pas gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Si tel était le cas, le représentant de l'État pourrait en effet s'opposer au caractère exécutoire du document d'urbanisme en cause et exiger sa modification. Le code de l'urbanisme enjoint en outre le préfet à intervenir en cas de consommation excessive de l'espace ou de prise en compte insuffisante des enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ².

Il s'agit en effet de règles de fond du code de l'urbanisme qui a progressivement intégré des préoccupations environnementales dans ses dispositions.

§ 2. Règles de fond s'imposant aux documents et décisions d'urbanisme : un élargissement du champ environnemental

207. La prise en compte de l'environnement par les PLU s'est faite de deux façons complémentaires : dans un premier temps l'environnement est devenu un élément à part entière des documents d'urbanisme (A.), et dans un deuxième temps, des réglementations parallèles sont venues donner de la consistance à ces éléments (B.).

A. *L'environnement, élément à part entière des documents d'urbanisme*

208. La prise en compte de l'environnement est devenu un objectif majeur de la planification d'urbanisme (1.) et s'est accompagné de dispositifs réglementaires pour y parvenir (2.).

1. L'assignation d'objectifs environnementaux au droit de l'urbanisme

209. Après la forme et la procédure, c'est également dans le fond des décisions et documents d'urbanisme que la prise en compte de l'environnement s'est améliorée. Limitées dans la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État dite loi « Defferre » à la gestion du sol de façon économe et à la protection des milieux naturels et des paysages (ancien article L. 110 du code de

1. V. DONIER, « L'extension de l'autorisation de plaider » *in Droit et climat, interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, sous la dir. de N. KADA, Dalloz, Thèmes & commentaires, 20 jan. 2022, 125 et s.

2. Art. L. 143-25 et L. 153-25, C. urb.

l'urbanisme), les règles générales d'utilisation des sols se sont enrichies de nouveaux objectifs environnementaux, d'abord en lien avec la sécurité¹ puis en lien avec le changement climatique et l'effondrement de la biodiversité². Désormais l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit « contribuer à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement », notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, les consommations d'énergie, en économisant les ressources fossiles et en préservant la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques.

Mais c'est plus spécifiquement dans les dispositions générales du code de l'urbanisme communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales que la prise en compte de l'environnement a trouvé sa place et ce, d'autant plus qu'il n'existait pas de planification environnementale avant la création des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) par les lois « Grenelle ». La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a alors marqué une première étape. En effet, l'État, inquiet des conséquences sociales, environnementales et économiques de l'étalement urbain a poursuivi la politique intégrationniste du droit de l'urbanisme pour transformer les documents d'urbanisme en outils de développement durable : les POS, documents statiques, parfois décrits comme des distributeurs de droits à construire, ont disparu au profit des PLU, vecteurs d'un urbanisme de projet à moyen terme et qui devaient permettre de reconstruire « la ville sur la ville » par le renouvellement urbain et améliorer la mixité urbaine qui visait à combattre les excès des pratiques fonctionnalistes. Les schémas directeurs ont laissé la place aux schémas de cohérence territoriale. Les dispositions générales communes aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux cartes communales imposent à ces documents d'assurer le renouvellement urbain, de préserver les espaces affectés aux activités agricoles et forestières et à la protection des espaces naturels et des paysages, ainsi que d'utiliser de façon économe et équilibrée les espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, de maîtriser les besoins de déplacement et de la circulation automobile, de préserver la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, de réduire les nuisances sonores, de sauvegarder les ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, de prévenir les risques naturels prévisibles, les risques technologiques, les pollutions et les nuisances de toute nature (ancien article L. 121-1 C. urb.). La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II » a remplacé l'obligation faite aux documents d'urbanisme

1. Prise en compte des risques naturels et technologiques avec la L. n° 87-565, 22 juill. 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, art. 22 et des pollutions et nuisances de toute nature avec la L. n° 96-1236, 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie art 17.

2. L. n° 2009-967, 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, art. 8.

de respecter l'objectif de développement durable en tête de l'ancien article L. 121-1 pour mettre en exergue le fait que ce principe transcendait l'ensemble des autres principes d'urbanisme auxquels elle a ajouté l'amélioration des performances énergétiques, le développement des communications électroniques, la diminution des obligations de déplacements, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, et la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, liste complétée par la prise en compte des risques miniers par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Par ailleurs, la recodification du code de l'urbanisme est venue apporter un changement majeur aux principes généraux de l'urbanisme en fusionnant ceux des anciens articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme à l'article L. 101-2; les objectifs autrefois assignés aux seuls documents d'urbanisme, sont alors devenus opposables aux décisions d'urbanisme. S'y sont ajoutés le principe de protection, de conservation et de restauration du patrimoine culturel avec la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (alors que la loi « Montagne » ne visait, elle, en dehors du cas des chalets d'alpages, que la préservation de ce patrimoine (art. L. 122-9, C. urb)), et la lutte contre l'étalement urbain avec la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (art. 22 et art. 38).

À mesure que les objectifs assignés à la planification se sont élargis, les pièces des SCOT et des PLU se sont étoffées pour permettre l'analyse des nouveaux enjeux (dans le rapport de présentation) et l'adoption de politiques pour y répondre (dans le PADD), accompagnés d'orientations (du DOO du SCOT) ou de règles (règlement des PLU).

2. Des documents d'urbanisme rénovés pour la prise en compte de l'environnement

210. Le **diagnostic** des POS et schéma directeurs, puis des PLU et des SCOT, qui comportaient une « une analyse de l'État initial de l'environnement et la mesure dans laquelle le plan prend en compte le souci de sa préservation ¹ », s'est étoffé sous l'influence du droit communautaire et notamment de la directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plan et programme sur l'environnement, pour se rapprocher de l'évaluation des plans, et programmes du code de l'environnement et l'évaluation s'est progressivement généralisée pour concerner l'ensemble des SCOT et des PLU. Elle implique désormais une démarche itérative c'est-à-dire qu'à chaque étape de la construction du document d'urbanisme (et ce sera la même chose pour un projet), l'évaluation doit permettre de l'adapter en analysant les incidences potentielles et cumulées de sa mise en œuvre sur l'environnement et

1. Ancien art. R. 123-17, C. urb. L'ancien article R. 122-5 du même code comportait une disposition analogue pour les Schémas directeurs puis pour les SCOT.

les mesures pour éviter, réduire et compenser ses effets négatifs, qu'ils soient directs, indirects et/ou temporaires.

La présence de l'étude d'évaluation des incidences dans le rapport de présentation ne constitue donc plus seulement une formalité substantielle dont l'omission est de nature à affecter la régularité du document d'urbanisme au titre des inégalités externes¹. Elle se retrouve désormais reliée à la légalité interne du document d'urbanisme dont elle justifie l'ensemble des choix d'aménagement au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement (art. R. 141-2 et R. 151-3, C. urb.).

La mise en place d'indicateurs de suivi des SCOT et des PLU, couplés avec l'obligation d'effectuer une analyse des résultats de leur application, permet en outre de vérifier la pertinence de l'évaluation des incidences du document sur l'environnement, « notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace » pour le SCOT (art. L. 143-28, C. urb.) ou au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 (art. L. 153-27, C. urb.), pour le PLU.

Ce suivi n'est toutefois effectif que pour les SCOT puisqu'à défaut de bilan, il devient caduc. Pour les PLU, aucune sanction n'est prévue et il n'y a pas d'analyse des résultats de l'application des cartes communales même pour celles qui sont soumises à évaluation des incidences.

Le contenu du **PADD** du SCOT, s'est lui-même enrichi de thématiques obligatoires avec la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et la loi « ALUR ». Il doit depuis fixer en plus des objectifs des politiques publiques initialement prévus par le législateur dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, de l'implantation commerciale, d'équipements structurants, du développement économique, touristique et culturel, des objectifs de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques².

De même, le PADD des PLU défini de façon très succincte par la loi « urbanisme et habitat » comme comportant « les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune » (ancien art L. 123-1-3), s'est enrichi avec la loi portant engagement national pour l'environnement de thématiques impératives puisque le projet d'aménagement et de développement durables définit depuis :

1. CE, 5 fév. 2001, n° 217798, *Secrétaire d'Etat au logement c. Cne de Saint-Gervais*, *Constr.-Urb.* 2001, comm. 152. Pour une annulation de POS de montagne pour incomplétude du rapport de présentation, voir CE, 17 mai 2004, n° 238359, *Cne de Sainte-Léocadie*, *Constr.-urb.* 2004, comm. 168, note P. BENOIT-CATTIN.

2. Ancien art. L. 122-1-3, modifié ensuite par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, art. 25 et aujourd'hui codifié à l'article L. 141-4, C. urb.

« les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ».

La loi « ALUR » n° 2014-366 du 24 mars 2014 (art. 139) a ajouté parmi les orientations générales, la politique de paysages et a précisé que les objectifs de modération de la consommation des espaces et de lutte contre l'étalement urbain devaient être chiffrés, ce qui figurait dans la loi Grenelle I mais qui était systématiquement omis par les collectivités, faute de codification.

Les objectifs du PADD ne constituent toutefois que des vœux pieux s'ils ne font pas l'objet d'une traduction réglementaire.

Initialement conçu comme un document à vocation stratégique, le **DOO du SCOT** est devenu avec la loi ENE un document beaucoup plus prescriptif pour faire prévaloir les enjeux environnementaux ¹.

Le DOO du SCOT doit donc désormais déterminer les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers et les conditions de prévention des risques (art. L. 141-5). Plus précisément il arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (L.141-6), ce qui contribue à la protection de la nature, et détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers à protéger, ainsi que les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques (art L. 141-10).

Côté paysages, le DOO doit déterminer les principes de mise en valeur des entrées de ville et de valorisation des paysages, et a la possibilité de préciser les objectifs de qualité paysagère et de définir des normes de qualité paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu.

Enfin, le DOO peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ou-

1. J. BÉTAILLE, *L'écriture du SCOT, SCOT, eau et biodiversité. Fiche n° 1 : introduction in* GRIDAUH, nov. 2013, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13151> (visité le 22/10/2022), p. 1.

verture à l'urbanisation d'un secteur nouveau la réalisation d'une évaluation environnementale prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

En ce qui concerne les PLU, c'est le **règlement** qui permet la meilleure prise en compte de l'environnement. La protection de la nature fait partie des enjeux du POS dès 1967, à travers quatre outils :

- la délimitation de zones naturelles ND « à protéger en raison de l'existence de risques ou de nuisances ou de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt notamment du point de vue esthétique ou écologique » (ancien art. R. 123-18, C. urb.),
- la possibilité de classer des espaces boisés avec pour effets d'y interdire tout changement d'affectation, ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection, ou la création de boisement et d'y entraîner de plein droit le rejet des demandes d'autorisation de défrichement (ancien article L. 130-1, C. urb.),
- la possibilité de « délimiter » (puis « d'identifier et localiser¹ ») les sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou « écologique » à partir de 1977,
- la possibilité de rendre des secteurs inconstructibles de manière quasi-définitive par le jeu des transferts de COS pour la protection des paysages² (voir *supra* n° 161, p. 246.).

La loi « SRU » a transformé les zones ND des POS en zones N des PLU mais reste dans la continuité du règlement des POS. L'article R. 151-24 du code de l'urbanisme distingue toutefois 5 catégories de zones N pour lesquelles l'inconstructibilité sera plus ou moins stricte (en plus des zones de transfert de constructibilité). Les zones naturelles peuvent en effet être protégées en raison soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels, soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles, soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues.

Pour autant, et là encore sous l'influence du droit communautaire, l'environnement a pris une place de plus en plus importante grâce à des législations parallèles qui ont progressivement rempli la coquille vide qu'était « la protection de secteurs en raison de l'existence de risques ou de nuisances ou de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt notamment du point de vue esthétique ou écologique ». D'une délimitation en creux de ces anciennes zones naturelles ND, définies comme le négatif des autres zones où toutes sortes de

1. L. n° 94-112, 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, art. 6.

2. L. n° 76-1285, 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

projets étaient possibles (comme les décharges par exemple), on est passé à une protection de zones naturelles N identifiées pour leurs richesses écologiques.

B. Le contenu des documents d'urbanisme enrichi par des réglementations parallèles

211. À partir des années 80 et surtout des années 90, la notion d'environnement s'enrichit de nouvelles thématiques. En 1976, l'environnement concernait « la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent¹ », termes parfois peu précis. L'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature évoque les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques, la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses), l'hygiène et la salubrité publique. La notion de protection de la nature ayant elle-même évolué de la protection des écrins de nature à la protection des espèces et de leurs habitats puis à celles d'écosystèmes et de fonctionnalités des milieux, le décret n° 93-245 du 25 février 1993² a précisé et élargi la liste des éléments environnementaux cités par la loi du 10 juillet 1976 que les études d'impacts devaient analyser, à savoir le sol, l'eau, l'air, le climat, la protection des biens et du patrimoine culturel, la sécurité et, à la suite du protocole d'évaluation stratégique des plans programmes politiques adopté à Kiev en 2003 et approuvé par décision 2008/87/CE du Conseil du 20 octobre 2008, à la santé humaine. Plus récemment, le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes mentionne explicitement l'évolution du climat et la vulnérabilité du projet au changement climatique, comme préoccupations environnementales.

Chacune de ses thématiques a trouvé une déclinaison dans les documents d'urbanisme, voire dans les autorisations d'urbanisme par le biais d'inventaires permettant une connaissance

1. L. n° 76-629, 10 juill. 1976 relative à la protection de la nature, art. 1^{er}.

2. D. n° 93-245, 25 févr. 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

toujours plus fine des territoires, de la hiérarchie des normes¹, de servitudes d'utilité publique² ou d'autres annexes du PLU ou de la carte communale. Ce sont ces éléments qui vont donner de la consistance au règlement du PLU.

Nous examinerons donc chacune de ces thématiques, c'est-à-dire les milieux naturels (i.), les paysages (ii.), l'eau (iii.), les nuisances (iv.) et le changement climatique (v.) au regard de ces évolutions.

i. Les espaces à protéger identifiés par la réalisation d'inventaires

212. En droit de l'environnement, on peut définir un espace protégé comme un « espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés³ ».

En conséquence, le code de l'environnement inclut parmi les espaces naturels⁴ le littoral, les parcs nationaux, les réserves naturelles, les parcs régionaux, qui, en montagne, « constituent un instrument exemplaire au service de la protection de l'équilibre biologique et de la préservation des sites et paysages⁵ », les aires marines protégées, les réserves de biosphères et zones humides d'importance internationale, les sites inscrits et classés, les paysages et la trame verte et bleue. Il protège également certains espaces comme hébergeant notre patrimoine naturel grâce à des arrêtés préfectoraux de protection de biotope auxquels on peut ajouter les arrêtés préfectoraux de protection de géotopes créés par le décret n° 2015-1787 du 28 décembre 2015 relatif à la protection des sites d'intérêt géologique.

Le code de l'urbanisme liste pour sa part dans la catégorie des espaces protégés (titre du chapitre 3 du Titre I^{er} Règles applicables à l'ensemble du territoire), les espaces boisés classés,

1. La hiérarchie des normes permet d'articuler les différentes normes qui concernent l'urbanisme, le principe étant que lorsque des normes se superposent, celles qui couvrent les espaces les plus vastes s'imposent à celles qui couvrent des espaces plus restreints. Les différentes strates sont ensuite reliées entre elles soit par un principe de compatibilité, soit par un principe de prise en compte, pour laisser une certaine marge de manœuvre à l'échelon inférieur.

2. Les servitudes d'utilité publique sont établies dans l'intérêt général dans le cadre de législation sectorielles qui poursuivent des buts spécifiques (conservation du patrimoine, utilisation de certaines ressources et équipements, défense nationale, sécurité, salubrité) et entraînent des limites de l'exercice du droit de propriété et notamment du droit d'occuper ou d'utiliser les sols. Le code de l'urbanisme, dans son article L. 126-1, dispose que les plans locaux d'urbanisme doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste qui se trouve annexée à l'article R. 126-1 du code de l'urbanisme.

3. Définition des aires protégées de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) que la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes utilise comme définition des espaces protégés sur son site internet : www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/espaces-proteges-r927.html (visité le 13/08/2020).

4. Titre du Livre III de la partie législative du code de l'environnement.

5. Art. L. 333-2, C. envir.

les espaces naturels sensibles, les espaces naturels et agricoles périurbains, et les espaces de continuité écologiques.

Quelle que soit la notion retenue, les espaces naturels et forestiers des PLU sont de mieux en mieux protégés du fait de la réalisation d'inventaires et des protections associées qui ont été parfois très lentes à adopter. Aussi, si la réglementation est ancienne, elle n'a pu porter ses fruits que dans les PLU les plus récents.

Le premier inventaire important a concerné les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), entamé en 1982, et qui a servi de fondement pour la délimitation des zones protégées réglementairement que sont les « Natura 2000 » puis les zones humides. Il faudra toutefois trois condamnations de la France par la Cour de justice des communautés européennes¹ pour qu'un réseau Natura 2000 soit mis en place. De même pour les zones humides, 40 ans se sont écoulés entre la signature de la convention RAMSAR du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau et la réalisation des inventaires de zones humides dans le cadre des SDAGE². Rappelons qu'entre 1970 et 2010, plus de 50 % des zones humides françaises ont disparu³. De même, si les arrêtés préfectoraux de protection des biotopes ont été institués par le décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977, leur édicition a été très lente. En Isère, par exemple 75 % des 63 arrêtés préfectoraux de protection de biotopes (APPB) ont été pris entre 2002 et 2017. Il faut noter toutefois que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a étendu la protection des APPB aux habitats naturels en tant que tels, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire qu'il s'agisse d'habitats d'espèces protégées⁴.

Une fois amorcé, le mouvement s'est accéléré. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoyait qu'« une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel sera établie afin que 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain soit placé dans les dix ans sous protection forte » en vue de stopper la perte de biodiversité (art. 23). Cette loi crée une première planification écologique avec les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE),

1. CJCE, 6 avr. 2000, n° C-256/98, *Commission des communautés européennes c. République française* ; CJCE, 11 sept. 2011, n° C-220/99, *Commission des communautés européennes c. République française* et CJCE, 26 nov. 2002, n° C-202/01, *Commission des communautés européennes c. République française*.

2. C'est ainsi que les zones humides de plus de 1 hectare de l'Isère ont fait l'objet d'un inventaire en 2010 dans le cadre de la charte pour les zones humides signée en 2001 par le préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée et par le président du comité de bassin qui prévoyait qu'à brève échéance et de façon exhaustive, il était indispensable de réaliser une couverture de l'ensemble du bassin Rhône-Méditerranée-Corse par des inventaires conduits de préférence au niveau départemental ou à l'échelle des SAGE.

3. Note du préfet de l'Isère du 9 février 2010 présentant l'inventaire des zones humides de l'Isère.

4. Art. L. 411-2, C. envir. etR. 411-17-3 à R. 411-17-6, issus du D. n° 2017-176, 13 févr. 2017 relatif aux zones prioritaires pour la biodiversité.

aujourd'hui intégrés aux SRADDET qui complètent la protection des milieux et habitats par la protection des fonctionnalités écologiques avec l'identification des trames vertes et bleues à l'échelle régionale. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages permet en outre de renforcer la connaissance et le partage des connaissances écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, pédologiques, minéralogiques et paléontologiques, car elle prévoit l'alimentation des inventaires du patrimoine naturel par les données issues des études d'impact.

Une fois que les inventaires et connaissances sont publiés, ils sont intégrés au SRCE et aujourd'hui au SRADDET, qui s'impose aux SCOT, et en leur absence aux PLU et cartes communales (art. L. 131-2, C. urb.) qui doivent les mentionner dans le diagnostic et évaluer les incidences du plan sur eux. Les PLU doivent de plus les protéger comme « site à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation » (art. L. 151-23, C. urb.).

Les réserves naturelles, les périmètres de protection des réserves naturelles, les parcs nationaux, les sites inscrits et sites classés s'imposent en outre aux PLU et décisions d'urbanisme en tant que servitude d'utilité publique. La montagne est particulièrement concernée, puisqu'aujourd'hui, près de la moitié de la superficie des massifs métropolitains ont fait l'objet d'au moins une mesure de protection (sites RAMSAR, sites Natura 2000, parcs nationaux, réserves naturelles nationales, parcs naturels régionaux, réserves naturelles régionales, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, arrêtés de protection de biotope, réserves biologiques de l'Office National des Forêts, réserves de biosphère, sites des Conservatoires d'espaces naturels¹).

Souvent liée à la notion de protection de la nature dans les textes juridiques, la mise en valeur des paysages et plus généralement le cadre de vie est une notion plus subjective.

ii. De la mise en valeur des paysages exceptionnels à celle des paysages ordinaires

213. Certains éléments de paysages ont fait l'objet d'une protection ancienne avec les sites inscrits et les sites classés ou les périmètres de protection des monuments historiques, qui constituent des servitudes d'utilité publique. Mais comme la notion de nature, la notion de paysage et les outils de sa protection ont évolué au fil du temps. Les premières mesures réglementaires protégeaient les paysages comme support d'une autre valeur : l'Histoire, la Nature, et seuls les plus emblématiques étaient identifiés en vue de leur conservation². L'essentiel de ces

1. www.notre-environnement.gouv.fr/themes/biodiversite/la-connaissance-de-la-biodiversite-ressources/article/biodiversite-et-montagne?lien-ressource=3950&ancreretour=lireplus, (visité le 22/10/2022).

2. N. LUSSON-LEROUSSEAU et al., « Le nouveau droit des paysages : Les instruments juridiques d'une politique », *Annuaire des Collectivités Locales* 1995, 15, 1, p. 458.

sites était localisé en 1994 sur « le littoral, les massifs montagneux (Alpes surtout), la région parisienne ¹ ». Parallèlement à cette protection est née progressivement la préoccupation d'éviter de détériorer les paysages ordinaires au travers des lois « Montagne » et « Littoral » et dans le droit de l'urbanisme général, qui est le « premier protecteur du paysage "banal" non seulement à la travers la déclaration de principe du Code de l'urbanisme selon laquelle les prévisions d'utilisation de l'espace ont, entre autres objectifs, celui d'assurer la protection des milieux naturels et les paysages, mais surtout à travers les dispositions qui introduisent la préoccupation du paysage dans les divers régimes juridiques régissant l'utilisation du sol ² ». Car dès 1958 (décret-loi du 31 décembre 1958) le code de l'urbanisme a institué la possibilité de refuser le permis de construire si la construction risquait de porter atteinte aux paysages naturels. De plus le zonage ND et le système du transfert de COS permettaient de protéger des secteurs en raison de la qualité des paysages (ancien art. R. 123-18, C. urb.). D'autres dispositions participaient également à la préservation des paysages comme l'ancien article R. 111 14-1 a) qui permettait de lutter contre le mitage puis la règle de la construction limitée ou l'ensemble des règles du règlement sur l'implantation des constructions, leur emprise au sol, leur hauteur et leur aspect extérieur. En ce sens l'ancien article L. 145-3 II pourrait donc paraître redondant, mais il avait le mérite de mettre l'accent sur la nécessité particulière de traiter la question des paysages en montagne et il permettait de prendre des prescriptions pour les préserver. La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, complétée par celle du 9 février 1994 n° 94-112 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, est venue toutefois rattraper la loi « Montagne ». Elle permet en effet aux documents d'urbanisme de prendre des prescriptions de nature à assurer la préservation des éléments de paysage (art. L. 151-19 et L. 151-23, C. urb.). De plus, que l'on soit en présence d'un document d'urbanisme ou non, le projet architectural doit préciser, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords (art. L. 431-2, C. urb.). En conséquence, de nouvelles pièces sont ajoutées aux demandes de permis de construire en vue d'apprécier la situation existante du terrain (plantations, topographie, vue du terrain dans le paysage proche et lointain) et l'intégration du projet dans son environnement (notice permettant d'apprécier impact visuel du projet) (R. 431-8 et R. 431-10 C. urb.).

La loi a également introduit de nouveaux instruments juridiques particuliers pour protéger les paysages : les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP),

1. Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement par Monsieur A. Dupont, *Doc. Sénat* n° 12 du 6 octobre 1994, p. 11.

2. *Ibid.*, p. 12.

intégrées par la suite dans la notion de site patrimonial remarquable¹, et les directives de protection et de mise en valeur des paysages² qui s'imposent aux documents et décisions soit par le jeu des SUP, soit par celui de la hiérarchie des normes.

Par la suite, sous l'impulsion du sénateur Ambroise Dupont, le code de l'urbanisme a mis l'accent sur les paysages des entrées de ville pour obliger les communes à mener une réflexion sur la qualité urbaine paysagère et architecturale de l'aménagement des espaces de « transition entre paysage urbain et naturel³ ». Les « entrées de ville » concernaient initialement uniquement celles situées le long d'un axe routier à grande circulation (ancien art. L. 111-1-4, aujourd'hui art. L. 111-6 et suivants, C. urb), puis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, a élargi la thématique à toutes les entrées de ville en en faisant un sujet (facultatif) du PADD (ancien article L. 123- 1). C'est aujourd'hui un thème d'orientation d'aménagement et de programmation art. L. 151-7) et le règlement rassemble les règles qui participent à la protection des paysages et de l'environnement, à savoir la volumétrie et l'implantation des constructions (art. R. 151-39 à R. 151-40), la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère (art. R. 151-41 à R. 151-42), le traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions (art. R. 151-43) et le stationnement (art. R. 151-44 à R. 151-46), sous l'intitulé « caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère » dans la nomenclature recommandée pour l'élaboration du règlement du PLU.

En outre la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové permet aux collectivités non dotées d'un document d'urbanisme (c'est-à-dire disposant d'une carte communale ou soumises au seul règlement national d'urbanisme) d'identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et de définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection (art. L. 111-22, C. urb.).

En montagne on pense donc immédiatement aux villages anciens, qui présentent des caractéristiques typiques (conception pour faire face au climat rigoureux, les débords de toits - pour se protéger de la neige, stoker du bois ou du matériel-, l'implantation dans la pente, l'usage de matières premières propres à la région (bois, pierre, etc.)). Certaines constructions portent de plus, l'histoire de leur vallée (comme par exemple les « chambres » de colporteurs ou éléments architecturaux ramenés d'outre-atlantique par ces voyageurs, cités ouvrières dans les communes de fond de vallées, cités minières). L'article L. 111-22 peut en outre faciliter la protection des chalets d'alpage et des refuges en identifiant ceux qui ont une valeur patrimoniale.

1. Art. L. 630-1, C. Patrimoine.

2. Art. L. 131-1, C. urb.

3. Avis sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, 6 octobre 1994 précité, p. 22.

D'autres bâtiments isolés peuvent occasionnellement nécessiter une protection pour des motifs écologiques. On citera par exemple l'église de la Salette-Falavaux, inventoriée par une zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique de type I en raison de la présence de chauves-souris dans ses combles. Enfin, font également partie du patrimoine de montagne d'autres éléments bâtis comme les lavoirs, murets, restanques, chemins, oratoires, four banal, clapiers, des éléments de façade (cadrans solaires, par exemple), ou des éléments naturels, comme les arbres, haies, trames végétales, mares.

Le droit commun de l'urbanisme multiplie donc les outils réglementaires pour permettre aux documents et décisions relatifs à l'occupation des sols de comporter des dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (ancien art. L. 145-3 II, C. urb.), sans les rendre obligatoire. Ainsi, malgré le caractère impératif des dispositions de l'ancien article L. 145-3 II, le code de l'urbanisme efface toute distinction entre les territoires.

La Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000, définit le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels ou humains et de leurs interrelations dynamiques » (art. L. 350-1 A du code de l'environnement). Elle apporte un progrès considérable dans la prise en compte des paysages dans les PLU, car elle invite ses États membres à identifier leurs paysages, sur l'ensemble de leur territoire, ce qui s'est traduit en France par la mise en place d'atlas de paysages dans les régions et les départements, démarche coordonnée par les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages rend cette démarche obligatoire à l'échelle du département (art. L. 350-1 B du code de l'environnement). Ainsi, comme pour les espaces protégés, c'est la réalisation d'inventaires qui permet de donner de la consistance à la règle de droit et de l'invoquer le cas échéant devant le juge de manière objective et scientifique.

Autre élément essentiel des paysages montagnards, l'eau, qui couvre bien d'autres enjeux, n'a été pris en compte que tardivement en urbanisme.

iii. L'eau : une prise en compte tardive mais effective en urbanisme

214. Autre thématique environnementale longtemps éludée par les POS et qui revêt une importance particulière en montagne : l'eau, qu'elle soit potable, usée ou pluviale ou qu'elle serve d'habitat aux espèces aquatiques, qu'elle s'accumule en zones inondables ou qu'elle ruisselle. La maîtrise du cycle de l'eau sur un territoire a donc été progressivement intégrée dans l'aménagement que ce soit par la définition de zones inconstructibles ou constructibles

assorties de prescriptions relatives à des surélévations, à l'assainissement, au raccordement des eaux pluviales ou à l'imperméabilisation des sols.

La prise en compte de la thématique de l'eau s'est imposée par la planification environnementale qui s'impose par le jeu de la hiérarchie des normes et par la mise en place de servitudes d'utilité publique.

La planification dans ce domaine, est issue de loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui fixe le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et institue les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) élaborés par grands bassins versant (art. L. 212-1 et s., C. envir.) et des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) (art. L. 212-3 et s., C. envir.) élaborés plus localement, aujourd'hui encadrés par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau dite « directive cadre sur l'eau » transposée en droit français par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004. 7 bassins métropolitains, ont été délimités et tous, à l'exception du bassin Artois-Picardie, comportent une zone de montagne. Cette directive, bien qu'ayant justifié l'absence de protocole sur la thématique de l'eau dans la Convention alpine, n'est pas tout à fait adaptée à la montagne, car elle ne comporte aucune disposition relative à la gestion de la quantité d'eau (fortement affectée par la fonte des glaciers) ou relative à la consommation d'eau par la production de neige artificielle¹.

Les SDAGE et les SAGE s'imposent aux documents d'urbanisme en termes de compatibilité². Le rapport de présentation du document d'urbanisme devra donc la justifier et démontrer notamment que l'accès à une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour l'avenir est garanti. Plus spécifiquement, le SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 fixe comme orientation fondamentale n° 0 de s'adapter aux effets du changement climatique avec comme déclinaison de privilégier « les aménagements et investissements évolutifs ou pouvant être adaptés face aux évolutions à long terme dues au changement climatique ». L'orientation fondamentale n° 7 qui vise à anticiper et s'adapter à la rareté de la ressource en eau demande aux acteurs économiques et de l'aménagement du territoire, de prendre en compte la disponibilité de la ressource et son évolution prévisible dans leurs projets de développement et de donner la priorité aux économies d'eau et à l'optimisation des équipements existants. Elle précise que :

« Les dossiers concernant les projets relatifs à tout type de développement d'activi-

1. M. ONIDA, « A Common Approach to Mountain Specific Challenges : The Alpine Convention » in *Environmental Protection and Mountains. Is Environmental Law Adapted to the Challenges Faced by Mountain Areas ?*, sous la dir. de P. QUILLACQ et M. ONIDA, Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2011, p. 94-111.

2. Les documents d'urbanisme doivent d'une part être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE et d'autre part, avec les objectifs des SAGE en vertu des articles L. 131-1 et L. 131-6, C. urb.

tés économiques veillent à s'appuyer dans la phase de conception amont sur :

- une analyse de leur opportunité au regard de l'évolution climatique et de leurs conséquences économiques, en cohérence avec l'orientation fondamentale n°0;
- une simulation du fonctionnement en période de basses eaux avec, pour ce qui concerne les installations ou équipements pour l'enneigement, l'établissement d'un zonage de priorité d'enneigement du domaine skiable ;
- un bilan des ressources sollicitées et volumes d'eau utilisés, notamment au regard des volumes sollicités sur les mêmes périodes pour la satisfaction des usages d'alimentation en eau potable des populations accueillies en haute saison touristique¹ ».

Nous verrons plus loin (*infra* n° 388, p. 511) que cette disposition est également aux opposables aux UTN auxquelles la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a donné le statut de programmes.

Côté **servitudes d'utilité publique**, la loi sur l'eau de 1992 a rendu obligatoires les procédures de déclaration d'utilité publique (DUP) instituant les périmètres de protection autour de l'ensemble des points de captage public d'eau destinée à la consommation humaine, existants ou à créer. Trois types de périmètres sont ainsi délimités : le périmètre de protection immédiat, pour lequel les terrains doivent être acquis par la collectivité. Ils sont clôturés et toute construction y est interdite. Les périmètres de protection rapprochés et éloignés font l'objet de prescriptions d'urbanisme moins strictes qui interdisent ou réglementent les constructions, installations dépôts, affouillements, de nature à nuire à la qualité de l'eau prélevée. Ces périmètres constituent des servitudes d'utilité publique, tout comme les périmètres de protection institués autour des sources d'eaux minérales (article annexe du livre I^{er} de la partie réglementaire du code de l'urbanisme listant les servitudes d'utilité publique mentionnées aux articles R. 151-51 et R. 161-8). Par ailleurs, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (art. 118) institue un droit de préemption des surfaces agricoles sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captages utilisés pour l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine en vue de préserver la qualité de la ressource en eau (article L. 218-1, C. urb.).

La protection des captages d'eau était l'une des priorités du plan national santé environnement 2004-2008 (dit PNSE 1), qui fixait comme objectif la protection réglementaire de 80 % des

1. SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2022-2027, approuvé par arrêté, 21 mars 2022, p. 263. L'orientation fondamentale n°7 du SDAGE précédent était rédigé en termes similaires mais visait spécifiquement les « dossiers relatifs aux projets d'installation ou d'extension d'équipements pour l'enneigement artificiel ou relatifs aux modifications ou création d'unités touristiques » : SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021, approuvé par arrêté, 3 déc. 2015, p. 232.

captages d'eau en 2008 et de la totalité en 2010. En août 2009, sur près de 34 000 points de captages d'eau, 56,6 % des ouvrages de prélèvement, étaient dotés de périmètres de protection déterminés par arrêté de DUP¹. La prise en compte des captages d'eau est ainsi devenue réglementaire dans les PLU. Certes, une partie des captages ne sont pas encore protégés, mais ils bénéficient dans ce cas généralement d'un rapport hydrogéologique et tout projet pourra être « refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation » (art. R. 111-2, C. urb.).

Une fois l'eau consommée, il faut la traiter. Tel est l'objet de la directive européenne 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines. Elle impose aux États membres la collecte et le traitement des eaux usées des agglomérations afin de protéger les milieux aquatiques contre les rejets des eaux urbaines résiduaires. Elle fixe, selon la taille de l'agglomération et la sensibilité du milieu dans lequel elle rejette ses effluents, un niveau de traitement et un échéancier à respecter pour être conforme à cette directive.

Cette directive a été transcrite en droit français par la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 qui oblige les communes ou leurs établissements publics de coopération à mettre en place un zonage d'assainissement collectif et non collectif, comprenant un volet eaux pluviales (art. L. 2224-10, CGCT) pour assurer la maîtrise des ruissellements (en lien avec le problème des risques d'inondation et de glissement de terrain) et la prévention de la dégradation des milieux aquatiques par temps de pluie. Ces zonages figurent en annexes des PLU (art. R. 151-53, C. urb.). Ils sont de plus, traduits dans le règlement par des prescriptions réglementaires portant sur les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, et d'assainissement, par l'obligation de réalisation d'un assainissement non collectif dans les zones d'assainissement individuel délimitées par le zonage d'assainissement et par des prescriptions définies en vue de limiter l'imperméabilisation des sols (art. R. 151-49, C. urb.).

La France a toutefois tardé à répondre à son obligation de traitement des eaux usées et a été à ce titre condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires² et mise en demeure plusieurs fois par la commission européenne pour son retard pris dans la collecte ou le traitement des eaux notamment le 20 novembre 2009 concernant certaines agglomérations de plus de 2000 équivalent habitants soumises à l'échéance du 31 décembre 2005 de la directive.

1. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS, *Les obligations des collectivités- le bilan de la mise en place des périmètres de protection des captages destinés à la production d'eau potable*, Ministère de la santé et des sports, août 2009, URL : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/CAPTAGE_WEB.pdf (visité le 06/08/2020), p. 4.

2. CJCE, 23 sept. 2004, n° C-280/02, *Commission des communautés européennes c. République française*.

Pour inciter les collectivités à mettre en conformité leur assainissement, la circulaire du 8 décembre 2006 relative à la mise en conformité de la collecte et du traitement des eaux usées des communes soumises aux échéances des 31 décembre 1998, 2000 et 2005 en application de la directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines et renforcée par la circulaire du 17 décembre 2007, demande aux préfets de régions et de départements de mettre en demeure les collectivités non conformes avec la possibilité de bloquer l'urbanisation par le biais du contrôle de légalité et du déféré, notamment au niveau des permis de construire.

En effet, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme, le code précise que l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux domestiques usées, la collecte et l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ainsi que l'évacuation, l'épuration et le rejet des eaux résiduaires industrielles doivent être assurés dans des conditions conformes aux règlements en vigueur (article R. 111-8, C. urb.) et qu'il y ait un document d'urbanisme ou non, le permis pourra être refusé, ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique (art. R. 111-2, C. urb.).

Enfin, autre volet environnemental à prendre en compte par les documents d'urbanisme, les nuisances telles que les risques, la pollution des sols, la pollution de l'air avec en trame de fond la prise en compte du changement climatique.

iv. Les nuisances : une réglementation relevant essentiellement du droit commun malgré l'existence d'enjeux spécifiquement montagnards

215. Nous avons intégré dans cette thématique les risques naturels (α .), les risques d'origine anthropique (β .), les nuisances sonores (γ .), la pollution atmosphérique (δ .) et la pollution des sols (ϵ .).

α . Risques naturels

216. La prise en compte des risques naturels est un enjeu majeur en montagne depuis que des événements tragiques au début des années 70¹ ont mis en exergue les excès de l'aménagement touristique. Deux mesures avaient alors été adoptées : la mise en place de la procédure UTN dont le dossier devait comporter un volet « risques » et l'inscription des forêts de protection comme servitudes par le décret n° 77-861 du 26 juillet 1977 pris pour l'application de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme instituant un régime de publicité des servitudes d'utilité

1. Coulée de boue sur le sanatorium Roc des Fiz au plateau d'Assy le 16 avril 1970, avalanche sur le centre UCPA de Val d'Isère le 10 février 1970.

publiques affectant l'utilisation du sol dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols. La loi « Montagne » intègre également cette préoccupation et impose donc une prise en compte des risques préexistants connus ou qui pourraient résulter des modifications de milieux envisagées par les documents d'urbanisme ainsi que par les projets de travaux, constructions ou installations soumis à une demande d'autorisation ou à une décision (art. 78 codifié à l'article L. 562-2 du code de l'environnement). Comme les dossiers UTN des années 1970, les dossiers de demande d'autorisation UTN, en particulier doivent après 1985 comporter un volet spécifique portant sur les risques, que le préfet doit prendre en compte pour délivrer les autorisations (art. L. 563-2, C. envir.) sous peine d'annulation contentieuse¹.

L'impact des risques, particulièrement nombreux en montagne (risques torrentiels, chutes de blocs, mouvements de terrains, avalanches, inondations, etc.), a cependant quitté les massifs dès les années 1980 pour devenir un enjeu national avec les risques technologiques, les risques miniers, les séismes et le risque d'inondation, le risque de submersion, les tempêtes ou le risque incendie appelés à s'aggraver avec le changement climatique².

En 1982, le code de l'urbanisme offre quelques outils de prise en compte des risques en imposant que les zones dangereuses soient inscrites en zone ND des POS (ancien art. R. 123-18, C. urb.), en intégrant dans ses annexes les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles et en prévoyant que la construction sur des terrains exposés à un risque tel que inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanches, pouvait, si elle était autorisée, être subordonnée à des conditions spéciales (ancien art. R. 111-3, C. urb.). Mais c'est à partir de 1987 que la prévention des risques naturels prévisibles et des risques technologiques (ancien art. L. 110, C. urb.) devient un objectif de l'action des collectivités dans le domaine de l'utilisation de l'espace.

Un des outils principaux dans ce domaine leur sera fourni par le biais de l'élaboration de plans de prévention des risques naturels prévisibles avec la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier ». Ces documents intègrent l'ensemble des aléas naturels et définissent les prescriptions d'interdiction ou de condition de construction et les mesures concernant l'existant, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques ou les particuliers dans les zones exposées aux inondations, aux mouvements de terrain, aux avalanches, aux incendies de forêt, aux séismes, aux éruptions volcaniques, aux tempêtes ou aux cyclones (art. L. 562-1 et s., C. envir.).

D'autres dispositions visent à faciliter la prévention contre les risques naturels par la création

1. CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

2. On peut également citer les éruptions et les cyclones pour les territoires d'outre-mer.

de servitudes d'utilité publique ¹).

Mais si les montagnards ont toujours eu conscience des aléas présents sur leur territoire, il n'en a pas toujours été ainsi des risques d'origine anthropique liés aux mines et aux activités industrielles.

β. Risques d'origine anthropique

217. De nouveaux plans de préventions des risques voient donc le jour avec la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation, et font leur entrée dans le code de l'urbanisme avec le décret n° 2000-547 du 16 juin 2000 relatif à l'application des articles 94 et 95 du code minier puis le décret n° 2005-1130 du 7 septembre 2005 relatif aux plans de prévention des risques technologiques ². De plus, depuis la fin des années 2000, la prise en compte du risque inondation a été renforcée ³ avec l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion des risques inondations qui s'est traduite par l'identification de territoires locaux à risques d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale (TRI) (art. R. 566-5, C. envir.). Sur chaque TRI, un plan de gestion des risques inondation (PGRI) décline les priorités territoriales à l'échelle des districts hydrographiques et des TRI. Le SCOT, et en son absence les PLU doivent être compatibles avec les objectifs du PGRI (art. L. 131-1 et L. 131-7, C. urb.). Par ailleurs, des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne. Elles peuvent avoir pour objet de créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, de créer ou restaurer le droit des fleuves de divaguer ou de préserver ou restaurer des zones humides dites « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » (art. L. 211-12, C. envir.).

L'ensemble de ces servitudes d'utilité publique sera donc intégré aux documents d'urbanisme et les PLU pourront notamment identifier au document graphique les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols (ancien article R. 123-11 b issu du décret n° 2001-260 du

1. Art. L. 151-36, C. rur., art. L. 131-8 et art. L. 131-10 à L. 131-16, C. for.

2. Décret d'application de la loi n° 2003-699 du 30 juillet relative à la prévention des risques technologiques et naturels, dite loi « Bachelot », adoptée suite à l'explosion de l'usine AZF en 2001.

3. Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil, 23 oct. 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Quelque soit le territoire, la prise en compte des risques est devenu un élément majeur de l'urbanisme qui laisse subsister peu de spécificité en montagne en dehors de la possibilité de déroger à la règle de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante lorsque la présence de risques naturels l'imposent (ancien art. L. 145-3 III, C. urb.).

Si le touriste peut s'attendre à des risques, surtout naturels, en montagne, il prévoit moins d'y retrouver les nuisances sonores qu'il cherchait à fuir. Elles sont pourtant bien présentes.

γ. Les nuisances sonores

218. Particulièrement nocives pour la santé humaine, les nuisances sonores revêtent en montagne des enjeux particuliers pour les humains, en termes de paysage et pour la faune, en termes de biodiversité. Si la loi « Montagne » a partiellement pris en compte ces enjeux par la réglementation de la circulation des engins à moteurs (art. 77) et celle de la dépose de touristes en hélicoptère (art. 76), elle n'a toujours pas mis en application la notion de zone de tranquillité de la Convention alpine, dont l'article 11 du protocole relatif à la protection de la nature et à l'entretien des paysages du 20 décembre 1994, prévoit que les parties contractantes « encouragent la création d'autres zones protégées et de zones de tranquillité, garantissant la priorité aux espèces animales et végétales sauvages » et qu'elles « œuvrent afin de garantir dans ces zones l'absence de nuisances susceptibles de gêner le libre déroulement des processus écologiques caractéristiques de ces espèces, et réduisent ou interdisent toute forme d'exploitation non compatible avec le déroulement des processus écologiques dans ces zones ». Le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, envisageait pourtant d'inscrire dans le code de l'environnement la possibilité de créer des zones dans lesquelles les nuisances seraient limitées, « afin de favoriser le développement des espèces animales et végétales et le respect des différentes activités en zone de montagne » dans les parcs nationaux et régionaux, mais cette proposition a finalement été abandonnée, pour conserver la vocation économique des parcs naturels régionaux¹, alors que les technologies numériques permettent aujourd'hui à chaque individu d'écouter en tout lieu des musiques à un volume sonore élevé. La montagne est même parfois un lieu privilégié pour créer une discothèque (telle que la « Folie douce ») à ciel ouvert, loin des habitations.

La prise en compte du bruit par les PLU relève donc essentiellement du droit commun et concerne uniquement le bruit lié aux infrastructures de transports aériens et terrestres.

1. C. PELLEVAT, *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, 191, Sénat, 7 déc. 2016, URL : <http://www.senat.fr/rap/116-191/116-19110.html#toc152>, 149 et s.

Le plan d'exposition au bruit (PEB) au voisinage des aérodromes, créé par la directive d'aménagement national approuvée par le décret n° 77-1066 du 22 septembre 1977 et obligatoire depuis la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes définit les conditions d'utilisation des sols exposés aux nuisances dues au bruit des aéronefs et définit 3 voire 4 zones de bruit (A, B, C et D) accompagnées de règles plus ou moins strictes, la zone A étant inconstructible, la zone D étant constructible moyennant le respect de mesures d'isolation acoustique. Ce document, qui constitue en lui-même un document d'urbanisme¹, figure en annexe des PLU (art. R. 151-52) et s'impose aux autres documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité et concerne toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, aménagements, affouillements ou exhaussements des sols, la création de lotissements et l'ouverture des installations classées pour la protection de l'environnement (art. L. 112-4, C. urb.).

Par ailleurs l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme permet de refuser un permis de construire ou de ne l'accorder que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit.

Pour les infrastructures de transport terrestres, la loi sur le bruit du 31 décembre 1992 a posé le principe de la prise en compte des nuisances sonores pour la construction de bâtiments à leur proximité. L'article L. 571-10 du code de l'environnement a donc prévu un recensement et un classement des infrastructures de transports terrestres en fonction de leurs caractéristiques sonores et du trafic. Sont ainsi classées, les voies routières écoulant un trafic supérieur à 5 000 véhicules/jour en moyenne annuelle, les voies ferrées supportant un trafic journalier de 50 trains (voies interurbaines) ou 100 trains (voies urbaines) ainsi que les lignes de transports en commun en site propre écoulant un trafic de 100 autobus ou tramway par jour. Ils doivent être pris en compte par les plans locaux d'urbanisme dans lesquels figurent en annexe « le périmètre des secteurs situés au voisinage des infrastructures de transports terrestres, dans lesquels des prescriptions d'isolement acoustique ont été édictées en application de l'article L. 571-10 du code de l'environnement, les prescriptions d'isolement acoustique édictées et la référence des arrêtés préfectoraux correspondants et l'indication des lieux où ils peuvent être consultés » (art. R. 151-53 5°, C. urb.).

Cette réglementation ne prend cependant pas en compte la spécificité de certaines vallées où un trafic de même intensité peut engendrer plus de nuisances sonores du fait de l'encaissement de la route entre deux montagnes. Certaines routes panoramiques sont en outre prisées des amateurs des voitures de course et des motards dont les engins ont un volume sonore élevé,

1. CE, 7 juill. 2007, n° 200949, *Secrétaire d'État au logement*.

comme en attestent les mesures de bruit au col du Glandon récemment publiés par l'association Mountain Wilderness¹.

L'approche de la directive européenne 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement semble à cet égard plus pertinente pour les humains puisqu'elle s'appuie sur le volume, la fréquence et les périodes (jour, soir, nuit) des nuisances sonores. Elle définit une approche commune à tous les États membres de l'Union européenne visant à éviter, prévenir ou réduire en priorité les effets nocifs sur la santé humaine dus à l'exposition au bruit ambiant. Cette approche est basée sur l'évaluation de l'exposition au bruit des populations, une cartographie dite « stratégique », l'information des populations sur le niveau d'exposition et les effets du bruit sur la santé, et la mise en œuvre au niveau local de politiques visant à réduire le niveau d'exposition et à préserver des zones de calme. Ces cartes constituent un diagnostic qui permet la prise en compte du bruit dans les politiques d'aménagement et plus particulièrement dans les PLU. Le règlement de PLU pourra ainsi délimiter des espaces boisés classés qui jouent un rôle d'espace tampon (s'il a également un enjeu environnemental), définir des secteurs où les nécessités de la protection contre les nuisances justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations (articles R. 151-31 2° et R. 151-34 1°, C. urb.), délimiter des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier (article L. 151-41 3°, C. urb.) ou d'autres emplacements réservés notamment pour un projet (déviation, mur anti-bruit, etc.) ou un espace tampon (parc, . . .) (L.151-41 1,°C. urb.).

Notons également que le plan de déplacement urbain (qui est devenu le « plan de mobilités » avec la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités), peut également contribuer à réduire les nuisances sonores et la pollution de l'air puisqu'il est un outil global de planification de la mobilité à l'échelle d'une agglomération ; il définit les principes d'organisation du transport et du stationnement des personnes et des marchandises, tous modes confondus. Il s'impose au PLU par le jeu de la hiérarchie des normes, à moins qu'il n'en fasse partie intégrante (art. L. 151-44, C. urb.).

Autre spécificité géographique de certains massifs au regard notamment des infrastructures terrestres, la pollution atmosphérique.

δ. Pollution atmosphérique

219. La pollution atmosphérique peut être conséquente dans certaines vallées. C'est le cas en particulier de la vallée de l'Arve où la surveillance de la qualité de l'air démontre une présence importante de plusieurs polluants : les particules fines (PM10), notamment en période

1. « La pollution sonore au col du Glandon », *Montagne leaders news*, 25 jan. 2023, 601, p. 8.

hivernale, les oxydes d'azote (Nox), les hydrocarbures aromatiques polycliniques (HAP) et l'ozone (notamment en période estivale)¹. Dans ce domaine toutefois, le PLU ne dispose que de peu d'outils réglementaires spécifiques. Les plans de protection de l'atmosphère, créée par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 dite loi « LAURE », s'imposent toutefois aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. Leur objet est de ramener, à l'intérieur d'une zone, la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau conforme aux normes de qualité de l'air (art. L. 222-5, C. envir.).

Surtout conçus pour les grandes agglomérations, les plans de protection de l'atmosphère peuvent également être élaborés pour des zones dans lesquelles le niveau dans l'air ambiant de l'un au moins des polluants dépasse ou risque de dépasser une valeur limite ou une valeur cible mentionnée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement. La montagne est donc concernée puisque certaines vallées concentrent dans un espace plus étroit qu'en plaine, toutes les activités humaines et les émissions polluantes qui en résultent. Les collectivités de la vallée de l'Arve ont élaboré un plan de protection de l'atmosphère pour la période 2012-2018² qu'elles ont révisé pour la période 2019-2023³.

Par ailleurs des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, créés à la suite du Grenelle de l'environnement et intégrés aujourd'hui au SRADDET, fixent à l'échelon de chaque territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050 des orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Cette mesure a entraîné la mise en place d'observatoires régionaux de la qualité de l'air qui permettent d'alimenter les diagnostic des documents d'urbanisme et les évaluations environnementales. En outre, la qualité de l'air constituant un élément essentiel du cadre de vie, son amélioration peut faire l'objet d'une orientation du PADD et d'une OAP thématique faisant apparaître les dispositions prises pour améliorer la qualité de l'air et/ou l'exposition de la population à la pollution, et notamment les implantations préférentielles de bâtiments à proximité des axes polluants, les itinéraires doux, les itinéraires de transports collectifs, , qui pourront faire l'objet de traduction dans le règlement du PLU⁴.

1. Voir le diagnostic du plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve révisé pour 2019-2023, 29 avril 2019, par arrêté du préfet de Haute Savoie n° PAIC 2019-0044.

2. AP Haute-Savoie, n° 2012047-0004, 16 février 2012, portant approbation du plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve.

3. AP Haute-Savoie, n° PAIC 2019-0044, 29 avril 2019, portant révision du plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve pour 2019-2023.

4. Le règlement peut en effet préciser le tracé et les caractéristiques des sentiers piétonniers et itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public (art. L. 151-38, C. urb.), fixer des emplacements réservés pour les infrastructures de déplacements (art. L. 151-41 1°, C. urb.), imposer dans les secteurs proches des transports collectifs une densité minimale (art. L. 151-26, C. urb.), imposer aux constructions des performances environnementales renforcées (art. L. 151-21, C. urb.), faire bénéficier d'une majoration du volume constructible les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive

Les PLU doivent enfin prendre en compte un autre type de pollution : celle qui concerne les sols.

ε. Pollution des sols

220. Le Ministère de la transition écologique a recensé plus de 6 800 sites et sols pollués, ou potentiellement pollués, qui appellent une action de l'administration à titre préventif ou curatif¹.

L'article L. 125-6 du code de l'environnement, introduit par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, stipule que « l'État élabore, au regard des informations dont il dispose, des secteurs d'information sur les sols (SIS) qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement ». Les SIS sont une annexe obligatoire des PLU (art. R. 151-53 10°, C. urb.²). Dans ces secteurs, en application de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, le maître d'ouvrage pétitionnaire d'une demande de permis de construire ou d'aménager, doit produire auprès des services d'urbanisme de la collectivité une attestation garantissant la réalisation d'une étude des sols établissant les mesures de gestion de la pollution à mettre en œuvre pour assurer la compatibilité entre l'usage futur et l'état des sols.

Pour les installations classées susceptibles de présenter une pollution des sols ou des eaux souterraines, la base de données « BASOL » recense l'ensemble des sites pollués ou potentiellement pollués. Certains sites sont grevés par une servitude au titre de l'article L. 515-8 ou de l'article L. 512-12 du code de l'environnement.

Transcendant l'ensemble des thématiques environnementales que nous venons d'aborder, la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets fait l'objet d'orientations au niveau régional qui peuvent être déclinées à l'échelon intercommunal.

(art. R. 151-42, C. urb.) ou prendre des mesures pour limiter l'exposition de la population dans des zones où les normes pour la santé sont dépassées, en interdisant l'implantation dans ces zones d'établissements sensibles au titre de la prévention contre les nuisances (art. R. 151-34 1°, C. urb.), ou geler de l'urbanisation de ces zones par application des dispositions de l'article R. 151-31 1° au titre de la prévention contre les nuisances ou imposer des règles d'urbanisme qui visent à limiter l'impact des pollutions sur les occupants.

1. <https://www.notre-environnement.gouv.fr/ree/rapport-sur-l-etat-de-l-environnement/themes-ree/risques-nuisances-pollutions/pollution-des-sols/sites-et-sols-pollues/article/les-sites-et-sols-pollues> (visité le 28/07/2022).

2. Les SIS imposent des règles et un cadre normatif à la dépollution alors que les SUP « site et sols pollués » dites « PM2 » imposent des restrictions d'usage sur un site pollué.

v. Une imbrication resserrée des normes d'urbanisme et d'environnement pour répondre aux enjeux climatiques

221. Le SRCAE, et aujourd'hui le SRADDET, est le document décentralisé d'orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter, dans le cadre de l'engagement pris par la France et inscrit à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050. À ce titre, il définit notamment les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie notamment des objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre et définit les modalités de l'action publique en matière de rénovation énergétique des logements et bureaux. Un des leviers d'actions est le plan climat énergie territorial devenu PCAET (plans climat air énergie territoriaux)¹ en 2016. Créés par le plan climat national de 2004, sous le nom de Plan climat énergie territorial (PCET), ils sont devenus obligatoires pour les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants, seuil abaissé à 20 000 habitants au 1^{er} janvier 2018. Sous ces seuils, le PCAET peut néanmoins être réalisé de manière volontaire.

De plus, le PCAET peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert, par un schéma de cohérence territoriale dès lors que tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration dudit plan à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale (art. L. 229-26, C. envir.). Il définit, sur le territoire de l'établissement public ou de la métropole les objectifs stratégiques et opérationnels de cette collectivité publique afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter et établit un programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique.

Le PCAET s'articule avec les autres dispositifs de planification stratégique aux échelles nationale, régionale et locale. Il doit ainsi être compatible avec le SRADDET et le PPA et prendre en compte le SCOT².

Par ailleurs, le PLU doit « prendre en compte » le PCAET (L.131-5, C. urb.) et intégrer dans le PADD des orientations en matière de réseau d'énergie, obligation que l'ordonnance n° 2020-

1. L. n° 2015-992, 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), art. 188.

2. Nous verrons dans la deuxième partie de cette thèse que SCOT et PCAET peuvent être élaborés ensemble et ne former qu'un seul document (*infra* n° 492, p. 657).

745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, prévoit, à terme, de faire passer à une obligation de « compatibilité ».

Les PLU doivent donc désormais viser à réduire les consommations d'énergie et les émissions de GES liées aux déplacements motorisés (en encourageant la mixité des fonctions, en favorisant les constructions d'habitat collectif ou intermédiaire à proximité des transports en commun, tout en y réduisant les places de stationnement), viser plus d'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables (orientation des bâtiments, obligations en matière de performances énergétiques et environnementales, secteurs où des performances énergétiques et environnementales renforcées doivent être respectées, majoration du volume constructible pour les projets exemplaires, raccordement à des réseaux de chaleur), favoriser les capacités de stockage de carbone (coefficient de biotope, plantation d'arbres).

Le changement climatique étant un enjeu prioritaire, le PLU ne peut « s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés » (art. L. 111-16, C. urb.).

222. Retenons de cette section que le principal progrès en matière de prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire ne provient finalement pas tant des dispositions d'urbanisme elles-mêmes, que du progrès des connaissances scientifiques et de la réalisation d'inventaires.

Qu'ils soient faunistiques, floristiques ou paysagers, ils fournissent des éléments tangibles pour réaliser les diagnostics des documents d'urbanisme ou à défaut, pour faire appel au juge.

De même l'amélioration des connaissances et des exigences relatives à la qualité des eaux, la multiplication des filières d'assainissement, les études de risques voire parfois les bilans carbone sont venus enrichir les diagnostics territoriaux. Tout ces éléments étant souvent abordés sous l'angle foncier en urbanisme, ils révèlent les tensions entre les besoins d'urbanisation et de nature et la nécessité subséquente de limiter la consommation d'espaces, car le sol est une ressource quantitativement limitée.

Section II Le droit de l'urbanisme, comme outil de protection quantitatif des sols

223. L'étude d'impact de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche tire le bilan du rêve de la maison individuelle. Il constate que « cette artificialisation concerne en premier lieu les espaces périurbains où sont situées les terres les plus fertiles, de même que les zones littorales et de montagne »¹.

L'aspiration de la vie à la campagne, le développement des infrastructures routières et la vogue de l'habitat individuel ont en effet favorisé l'essor des lotissements en zone périurbaine, tandis que la spéculation foncière a entraîné une multiplication des constructions isolées en milieu rural entraînant la disparition de zones boisées et de terres fertiles, perturbant ainsi l'économie agricole, car la concurrence foncière entre agriculteurs et néoruraux a entraîné une hausse du prix des terres cultivées. De plus, l'existence de constructions dispersées brise la continuité des zones de culture, empêche l'agrandissement de certaines exploitations ou l'introduction de méthodes « modernes ».

Ce constat est en réalité assez ancien, notamment en montagne où le développement touristique a conduit à la construction de nombreuses résidences secondaires facilitée par la déprise agricole².

Une politique a donc été menée pour favoriser le maintien de l'activité agricole en vue de garantir la sécurité alimentaire de l'Europe, enjeu sur lequel sont venus se greffer ceux de préservation de la biodiversité et d'atténuation du changement climatique.

Le droit de l'urbanisme, initialement conçu comme un instrument « défensif » en ce qu'il n'exclut pas des mesures de protection tirées d'autres législations et prépare leur mise en œuvre par l'identification des espaces naturels productifs et improductifs, est devenu « offensif »³ avec la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui inscrit comme principe de planification une « utilisation économe et équilibrée des espaces ». Celui-ci est devenu opérationnel avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et surtout avec la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

1. Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, étude d'impact, 14 sept. 2016, p. 92.

2. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 210 et s.

3. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE, *Plan d'occupation des sols, tome 2 : les notes méthodologiques*, Paris : Direction de l'urbanisme et des paysages, 1982, p. 123.

Comme pour la prise en compte de l'environnement, la préservation des espaces par le droit de l'urbanisme requiert des règles de procédure et des règles de fond.

Les règles de procédure sont en grande partie les mêmes : incitation à élaborer un document d'urbanisme, élargissement de l'échelle territoriale, car les systèmes d'exploitations agricoles dépassent les limites communales, urbanisation limitée en l'absence de SCOT pour placer la consommation d'espace sous le contrôle de l'État, procédures renforcées d'évolution des documents d'urbanisme dès lors qu'une zone agricole est réduite, participation du public, évaluation des incidences des plans, programmes et projets sur l'environnement. Les enjeux agricoles, porteurs d'activités économiques ont toutefois fait l'objet de règles de procédure spécifiques pour l'élaboration des documents d'urbanisme.

De nouvelles règles ont donc été adoptées à cette fin (§ 2.). Dans le contexte d'un urbanisme décentralisé, elles s'accompagnent de règles de concertation renforcées pour convaincre les élus locaux de leur nécessité (§ 1.).

§ 1. Une concertation renforcée pour relever le défi de la préservation des espaces

224. La multiplication des enjeux liés à la préservation des terres a entraîné un élargissement des acteurs consultés dans le cadre de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme (A.) mais également un renforcement de la procédure d'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future (B.).

A. Association renforcée des acteurs du foncier

225. La préservation des espaces agricoles des PLU puis de leurs espaces non urbains a été renforcée par l'association toujours plus étroite de la chambre d'agriculture (1.) et des autres acteurs consultés (2.).

1. L'association de la chambre d'agriculture

226. Pour assurer la sauvegarde des espaces agricoles, le législateur avait prévu dès la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole (art. 73), la consultation de la chambre d'agriculture et de la commission départementale des structures agricoles¹ pour les documents relatifs aux opérations d'urbanisme qui prévoyaient une « réduction grave » des terres agricoles.

1. Cette commission a été transformée en commission départementale d'orientation de l'agriculture par la loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture.

La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, a élargi la consultation avant l'enquête publique, à l'Institut national des appellations d'origine dans les zones d'appellation d'origine contrôlée (INAO) et, le cas échéant, au Centre régional de la propriété forestière¹. En outre, la consultation concernait toute réduction des espaces agricoles ou forestiers (elle n'avait plus à être « grave »), et portait aussi bien l'élaboration du document d'urbanisme que sa révision ou sa modification.

Le code de l'urbanisme prévoyait en outre une participation de la chambre d'agriculture plus étroite puisque l'ancien article L. 121-7 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme associait les chambres d'agriculture, à leur demande, à l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols. Depuis la loi « SRU » (art. L. 132-7, C. urb), la chambre d'agriculture est associée à l'élaboration des SCOT et des PLU sans avoir à le demander. Si l'ancien article L. 121-4 permettait aux autres chambres consulaires de produire des études économiques nécessaires à la préparation des documents prévisionnels d'organisation commerciale et artisanale, cette pratique s'est également développée au sein des chambres d'agriculture qui participent parfois à l'élaboration de diagnostic de documents d'urbanisme². La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique introduit d'ailleurs la faculté pour le préfet de solliciter la chambre d'agriculture pour réaliser une étude spécifique de consommation des terres dans le cadre d'une autorisation commerciale, fournissant « s'il y a lieu, un état des superficies affectées aux exploitations agricoles dans cette zone ainsi que des éléments sur leur évolution au cours des trois dernières années » (art. R. 751-13, C. Commerce).

Le positionnement de la profession agricole dans l'élaboration des documents d'urbanisme, positionnement que reflète la chambre d'agriculture, ne manque pourtant pas d'ambiguïté, car tout en défendant les terres agricoles comme support de production, elle n'est pas insensible à la manne financière pour l'exploitant que constitue la vente de terrains agricoles au prix du foncier constructible.

De plus, les terres agricoles remplissent des fonctions autres que la seule production de denrées alimentaires : supports de production d'énergies renouvelables, préservation de la biodiversité, maintien du cadre de vie et des paysages ou de protection contre les risques naturels, qui justifient que de nouveaux acteurs soient consultés dans le cadre de l'élaboration et de l'évolution des documents d'urbanisme.

1. Depuis l'ordonnance n° 2009-1369 du 6 novembre 2009 relative au regroupement du Centre national professionnel de la propriété forestière et des centres régionaux de la propriété forestière (art. 2), c'est le Centre national de la propriété forestière qui est consulté.

2. Par exemple, projet de SCOT Oisans, arrêté le 1^{er} décembre 2016.

2. L'élargissement des acteurs consultés en cas d'atteinte aux espaces agricoles, naturels et forestiers

227. La diversité des fonctions de l'agriculture puis de la sylviculture a conduit le législateur à encadrer les atteintes à ces espaces par l'institution d'une commission (a.) dont la saisine est devenue quasi-systématique en urbanisme en dehors des espaces urbanisés (b.).

a. La diversité de fonctions des espaces productifs

228. La diversité des fonctions de l'agriculture est reconnue par l'article 31 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : « La vocation première et prioritaire de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, et ce de façon accentuée pour les décennies à venir ». Mais compte tenu du changement climatique, l'agriculture doit évoluer pour contribuer à l'avenir « plus fortement à l'équilibre écologique du territoire, notamment en participant à la constitution d'une trame verte et bleue, au maintien et à la restauration de la biodiversité sauvage et domestique, des espaces naturels et des milieux aquatiques, et à la réhabilitation des sols ».

C'est pourquoi, l'article 7 de cette loi fixe comme objectif au droit de l'urbanisme la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et l'étalement urbain qui sera inscrites dans le code de l'urbanisme par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Quelques jours plus tard, la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche élargit le nombre des acteurs du débat sur les enjeux agricoles en créant des commissions départementales pour la consommation des espaces agricoles (art. 51). Elles rassemblent jusqu'en 2014 outre le préfet qui la préside, le président du conseil général, deux maires, le président d'un établissement public de SCOT, le directeur départemental des territoires, le président de la chambre d'agriculture, des représentants syndicaux départementaux d'exploitations agricoles, un représentant de la chambre départementale des notaires et deux représentants d'associations agréées de l'environnement (art. D. 112-11, C. rur.).

Ces commissions peuvent être consultées sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elles émettent donc des avis sur l'opportunité de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles. Ces avis sont joints aux enquêtes publiques, en complément de l'avis des chambres d'agriculture.

En 2014, c'est au tour de la forêt de se voir également reconnaître de multiples fonctions avec la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (art. 67 codifié à l'art. L. 112-1, C. for.). Elle rappelle l'intérêt général que présentent :

- « La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ;
- La conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ;
- La protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ;
- La protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ;
- La fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique ».

Or, force est de constater que la ressource foncière, qu'il s'agisse de terrains agricoles, forestiers ou naturels, n'est pas infinie et la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui entend lutter contre l'étalement urbain, élargit les missions et la composition des Commissions départementales de consommation de l'espace agricole (CDCEA) qui deviennent des Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Celles-ci intègrent désormais des représentants des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires agricoles et forestiers, et des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs ainsi que le président de l'association départementale ou interdépartementale des communes forestières, lorsque cette association existe. Il est de plus précisé que dans les départements dont le territoire comprend des zones de montagne, les représentants des collectivités territoriales comptent au moins un représentant d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale situé, en tout ou partie, dans ces zones (art. L. 112-1, C. rur.). Siègent également un représentant de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural compétente pour le département ainsi que le directeur de l'agence locale de l'Office national des forêts qui participent aux réunions avec voix consultative (art. D. 112-1-11, C. rur.).

La CDPENAF est saisie presque systématiquement pour examiner les projets d'aménagements situés en dehors des espaces urbanisés.

b. Une saisine quasi-systématique de la CDPENAF en dehors des espaces urbanisés

229. La CDPENAF rend des avis simples à visée pédagogique¹ sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation desdits espaces (art. L. 112-1, C. rur.)

1. MIN. DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET MIN. DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, *Fiche technique relative aux objectifs et modalités de fonctionnement de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)*, juill. 2019, p. 2.

mais ses avis sont conformes lorsque la réduction de la surface agricole porte atteinte aux terres agricoles les plus rentables, c'est-à-dire celles dont les productions bénéficient d'une appellation d'origine protégée ou lorsqu'il est porté une atteinte substantielle aux conditions de production de ces terres (art. L. 111-2-1, D. 111-2-23 et D. 111-2-24, C. rur.).

Elle est saisie dans le cadre de l'élaboration ou de l'évolution des documents d'urbanisme¹. En outre, pour les PLU elle se prononce non seulement sur la réduction des surfaces mais également sur les extensions et annexes des constructions d'habitations situées hors zones urbaines, autorisées par le règlement (art. L. 151-12, C. urb.) et sur les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (art. L. 151-13, C. urb.).

Elle est également saisie ou peut s'autosaisir (art. L. 112-1-1, C. rur.) dans le cadre d'autorisations d'urbanisme qui ont pour conséquence de réduire des surfaces agricoles² ou susceptibles de porter atteinte à leur fonctionnement. C'est le cas notamment du changement de destination des bâtiments situés en zone agricole des PLU (art. L. 151-11 et R. 423-59, C. urb.) pour lequel elle rend un avis conforme. En revanche, pour la restauration, la reconstruction ou l'extension limitée des chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, son avis est simple (art. L. 122-11, C. urb.).

Par ailleurs, elle est consultée sur les demandes de dérogation à l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT (art. L. 142-5, C. urb.), de PLU ou de carte communale (art. L. 111-4-4°, L. 111-5 et article L. 122-7, C. urb.) et dans ce cas l'avis de la CDPENAF est conforme. Cette règle est en fait un compromis issu des débats parlementaires, car le projet de loi « ALUR » proposait tout simplement de supprimer cette possibilité de dérogation qui contribue « à l'étalement urbain, notamment des communes rurales, en entraînant artificialisation des terres, mitage et urbanisation diffuse³ ». En effet, bien que la possibilité de dérogation posée à l'ancien article L. 111-1-2 4° soit théoriquement très encadrée, les conditions de sa mise en œuvre sont, dans les faits, peu respectées. Ceci ressort du bilan de la règle de la constructibilité limitée que fait l'étude d'impact la loi « ALUR ». Elle a recensé 475 délibérations motivées prises par les communes en 2011 et 437 prises en 2012 et a relevé que les cas d'illégalité étaient fréquents et principalement fondés sur la faiblesse voire l'absence de motivation de ces délibérations. Rappelons que le RNU concernait alors 40 % du territoire national⁴.

La CDPENAF valide également l'étude préalable imposée aux projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur loca-

1. Art. L. 143-20, C. urb. pour les SCOT, art. L. 153-16 2°, C. urb. pour les PLU, art. L.163-4 et L.163-8, C. urb. pour les cartes communales.

2. art. L. 111-4-2°, 2° bis et 3°, L. 111-5, L. 102-13, L. 151-11 II, L. 161-4 et R. 111-20, C. urb.

3. Étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013, p. 429.

4. Étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013, p. 433.

lisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole (art. L. 112-1-3, C. rur.). Elle peut l'approuver ou proposer des mesures alternatives de compensation.

Lorsque le projet ou le document sur lequel la commission est consultée donne lieu à l'enquête publique mentionnée au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, l'avis de la commission est joint au dossier d'enquête publique.

Autre élément de procédure pour favoriser la préservation des espaces, l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future est plus fortement encadrée pour dissuader la constitution de réserves foncières.

B. *L'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future*

230. L'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future non constructibles immédiatement, dites « AU stricte », est de plus en plus encadrée par des procédures, y compris pour des communes couvertes par un SCOT. Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, les autorités compétentes, qui envisagent de modifier un PLU en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone AU, doivent en effet motiver leur décision en justifiant « l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones ¹ ». Cette motivation obligatoire est de nature à contrarier la gestion de certaines zones à urbaniser, car un choix politique local conduisant à envisager l'ouverture à l'urbanisation n'est plus un critère suffisant. Doit être démontrée, l'utilité même de l'extension de l'urbanisation, qui jusqu'alors relevait plus de l'opportunité foncière que de la nécessité.

En outre, pour limiter la pratique des « réserves foncières » le code de l'urbanisme prévoit que le PLU fasse l'objet d'une révision lorsque l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou la commune envisage d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans ² suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier (art. L. 153-31, C. urb.), ce qui permet de questionner la consommation d'espace du territoire et les capacités de densification et de mutation du bâti existant et de contrôler la compatibilité du PLU avec les nouvelles normes édictées au cours de la dernière décennie et qui s'imposent aux documents d'urbanisme. En effet, la limitation

1. Art. L. 153-38, C. urb.

2. Délai ramené à 6 ans par la loi n° 2021-1104, 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

de la consommation d'espace est devenue un principe général d'urbanisme renforcé par de multiples outils d'urbanisme réglementaires pour passer de l'équilibre de l'usage des sols à la préservation des espaces.

§ 2. La multiplication des outils d'urbanisme pour passer de l'équilibre de l'usage des sols à la préservation des espaces

231. Depuis l'adoption de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, DTA, SCOT, PLU et cartes communales doivent déterminer les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable et une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, à l'ancien article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Contrairement à ce que l'on observe pour la prise en compte de l'environnement, la mise en œuvre de ces principes dans les documents d'urbanisme relève plus d'un encadrement propre au code de l'urbanisme (B.) que de l'application de législations parallèles dont la portée est souvent limitée (A.).

A. La faible portée des législations parallèles en matière de préservations des espaces

232. La préservation des espaces est une préoccupation transversale du droit. On la trouve donc dans différentes politiques qui influencent les documents d'urbanisme, soit de manière indirecte (1.), soit de manière directe par leur intégration en annexes des PLU et cartes communales (2.).

1. Une lente diffusion en urbanisme du discours politique en matière de préservation des espaces

233. Avant l'adoption de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (voir deuxième partie), le code de l'urbanisme fixait un objectif général de préservation des espaces et tentait de limiter leur consommation, sans donner de cadre clair. Divers documents donnaient des directives chiffrées

dans ce domaine, mais il s'agissait de positions purement politiques qui ne s'imposaient pas aux documents d'urbanisme (a.). Les SRADDET en revanche, devaient contribuer à replacer le curseur de la recherche d'équilibre entre les différents usages des sols vers une utilisation économe de l'espace et faire de leur préservation une priorité (b.).

a. La multiplication des positions politiques en faveur de la préservation des espaces

234. Les diagnostics et enjeux agricoles sont essentiellement issus de documents « portés à la connaissance » du maître d'ouvrage du document d'urbanisme. Dès 1980 en effet, la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole prévoyait la réalisation d'une carte départementale des terres agricoles, qui devait « être consultée à l'occasion des documents d'urbanisme et des études précédant les opérations susceptibles d'entraîner une réduction grave de l'espace agricole ou d'affecter gravement l'économie agricole de la zone concernée » (ancien art. L. 112-2, C. rur.). La loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole a remplacé cette carte par le document de gestion de l'espace agricole et forestier (DGEAF), transmis par le préfet dans le « porter à connaissance » des documents d'urbanisme puis par le Plan régional de l'agriculture durable (PRAD) par loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 relative à la modernisation de l'agriculture et de la pêche. Ce plan, qui fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, est porté conjointement par l'État et la Région depuis la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et associe les collectivités territoriales, les chambres d'agricultures et les organisations syndicales agricoles à son élaboration.

Dans les régions qui comprennent des territoires classés en zone de montagne, le plan régional détaille les actions spécifiques ou complémentaires que l'État et les régions mènent pour l'agriculture de montagne, en tenant compte des orientations fixées en ce domaine par le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, et en indiquant lesquelles ont vocation à être contractualisées dans le cadre des conventions interrégionales de massif. La commission permanente des comités de massif concernés donne donc son avis sur le projet de plan régional de l'agriculture durable (art. L. 111-2-1, C. rur.).

Ce plan n'a cependant aucune valeur normative, tout comme le Programme régional de la forêt et du bois (PRFB), mais il s'est accompagné d'autres mesures portant le dire de l'État tels que la stratégie régionale pour une gestion durable et économe du foncier en Rhône-Alpes élaboré en 2012¹ et qui affichait pour objectifs à l'échelle régionale de :

1. http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/document_strategie_fonciere

- réduire de 50 % le rythme d'artificialisation des sols durant l'actuelle décennie ;
- appliquer la séquence « éviter – réduire – compenser » à la gestion des ressources foncières ;
- mettre en place des outils d'observation ;
- mettre en œuvre des partenariats avec les collectivités.

Autre plan établi conjointement par l'État et la Région et instauré par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'avenir, le Programme régional de la forêt et du bois (PRFB) établit une feuille de route pour la politique forestière de la région pour les dix années à venir en associant les différents acteurs de la filière bois et plus largement l'ensemble des membres de la commission régionale de la forêt et du bois. Il s'inscrit dans le cadre du Programme national de la forêt et du bois (PNFB) qui a été approuvé par décret le 8 février 2017 et offre des éléments de diagnostic intéressants pour les documents d'urbanisme. Il se substitue aux orientations régionales forestières et aux plans pluriannuels régionaux de développement forestier.

Plus récemment, l'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019, faisant suite au Plan biodiversité français de 2018 en faveur d'une gestion économe de l'espace, appelle au renforcement de la mobilisation de l'État local pour porter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols et appliquer les dernières mesures législatives prises en la matière et mobiliser les acteurs locaux. D'un objectif de réduction du rythme d'artificialisation des sols (qu'il soient naturels, agricoles ou forestiers), il passe à un objectif de « zéro artificialisation nette », reprenant ainsi le choix de la feuille de route de la Commission européenne qui affirme : « notre objectif [consiste] à supprimer, d'ici à 2050, toute augmentation nette de la surface de terres occupée [par le logement, l'industrie, les infrastructures routières ou les loisirs] ¹ ». Cet objectif a trouvé une déclinaison à l'échelle régionale dans le cadre de la stratégie Eau – Air – Sol de l'État adoptées en 2021. Ses plans d'action sur le sol visent à inscrire chaque territoire régional dans la trajectoire du zéro artificialisation nette par la combinaison de la réduction de l'artificialisation et de la renaturation des terres artificialisées ².

S'il ne s'agit là que de positions politiques, il n'en demeure pas moins que la prise de conscience de la limite de la ressource « sol » s'est progressivement diffusée et que le principe de « préservation des espaces affectés aux activités agricoles » ou « d'utilisation économe et équilibrée des espaces » et la « préservation de la qualité du sol et du sous-sol » issus de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, ont acquis une portée

.pdf (visité le 13/03/2023).

1. COMMISSION EUROPÉENNE, *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*, 20 sept. 2011.

2. Voir par exemple : PRÉFET DE LA RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, *32 actions pour préserver durablement nos ressources naturelles - livre blanc*, 2021, 24 p.

plus ambitieuse.

Cette préoccupation était essentiellement portée par l'État, avant l'élaboration des premiers SRADDET. Ces documents sont venus compléter la hiérarchie des normes mobilisée pour préserver les espaces à grande échelle.

b. La hiérarchie des normes mobilisée pour préserver les espaces à grande échelle

235. Bien que les DTA soient soumises aux respects des principes généraux de l'urbanisme, et notamment au principe de préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, cet enjeu ne faisait pas partie de leur objet avant que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ne l'ajoute à la liste des objectifs et orientations des DTA devenues des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) sans valeur réglementaire.

Ces enjeux ont toutefois été intégrés aux SRADDET actuels qui fixent les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière de gestion économe de l'espace que les documents d'urbanisme devront « prendre en compte ». Ils peuvent en théorie contenir également des règles contribuant à la réalisation de cet objectif qui s'imposent dans un rapport de compatibilité, mais comme l'avait prédit un rapport du Ministère de l'agriculture, la première génération de SRADDET se présente comme des documents généralistes, à tiroirs, qui ne portent une exigence en matière de protection des espaces que s'il y a une volonté régionale. C'est un simple cadre régional qui se limite souvent à rappeler les obligations posées aux documents d'urbanisme par les lois Grenelle¹.

Pour la forêt, la loi n° 2014-1170, 13 octobre 2014, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dispose que « le département élabore chaque année un schéma d'accès à la ressource forestière, en concertation avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale concernés ». L'enjeu est avant tout économique. Le PLU doit le prendre en compte (art. L. 131-5, C. urb.).

Deux autres documents permettant de protéger les terres agricoles s'imposent aux documents et décisions d'urbanisme : les Zones agricoles protégées et les Espaces naturels agricoles et périurbains. Ils figurent en annexe des PLU et cartes communales.

1. C. de MENTHIÈRE, H. de COMARMOND et Y. GRANGER, *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*, 17076, CGAAER, mars 2018, p. 33.

2. Les annexes « agricoles » des PLU et cartes communales

236. Le code de l'urbanisme renvoie à deux types de zones particulières qui protègent les terres agricoles :

- Les Zones agricoles protégées (ZAP), délimitées sur proposition des conseils municipaux des communes intéressées ou après leur accord sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale,
- Les Espaces naturels agricoles et périurbains délimités par les conseils départementaux.

Les zones agricoles présentant un intérêt général, soit en raison de la qualité de leur production, soit du fait de leur situation géographique, soit en raison de leur qualité agronomique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées par arrêté préfectoral. Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique doit être soumis, en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu, à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet (art. L. 112-2, C. rur.).

La délimitation des zones agricoles protégées est annexée au plan local d'urbanisme en tant que servitude d'utilité publique (art. L. 153-60, C. urb.).

Les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) devenus « Espaces naturels agricoles et périurbains » par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 dite de recodification du livre I du code de l'urbanisme relèvent pour leur part du code de l'urbanisme. Créés par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui a transféré aux conseils départementaux les outils de l'aménagement foncier rural (réaménagement foncier, réglementation des boisements, terres incultes), ils permettent au conseil départemental ou à un établissement public de SCOT de délimiter des périmètres d'intervention associés à des programmes d'actions foncières en vue de préserver les espaces périurbains non bâtis. La délimitation du périmètre doit être compatible avec le SCOT et se situe donc sous lui dans la hiérarchie des normes mais il emporte l'interdiction de classer les terrains compris dans le périmètres des « Espaces naturels agricoles et périurbains » en zone urbaine ou à urbaniser des PLU ou en zone constructible des cartes communales (art. L. 113-20 à L. 113-19 C. et R. 113-19 à 29, C. urb.). Il figure en annexe du PLU (R. 151-52, C. urb.).

La mise en place de ZAP et de PAEN reste toutefois marginale avec 57 ZAP et 23 PAEN

pour une superficie agricole totale protégée cumulée de 135 000 hectares en 2018¹. On notera toutefois que la montagne (Pyrénées et Alpes) n'est pas en reste pour la création de ZAP d'après la carte du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux².

Au final, bien que n'engageant pas les élus, les positions politiques concordantes en faveur de la préservation des espaces, confortées par les études de l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers chargé d'évaluer la consommation de ces espaces³, ont conduit à faire de la préservation des espaces un principe opposable non seulement aux documents mais également aux décisions d'urbanisme, puisque l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme en a fait un objectif de « l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme ». Ce principe vient donc conforter une interprétation restrictive des « parties urbanisées de la commune » ou de l'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, notamment dans le cadre de permis d'aménager en vue de la construction de lotissements.

B. Le code de l'urbanisme renforcé pour préserver la quantité d'espaces naturels et agricoles

237. En toute logique, le droit de l'urbanisme qui régit l'occupation des sols, est devenu le droit de sa préservation. Mais il ne peut porter que difficilement ces enjeux contradictoires et ce d'autant plus que d'autres réglementations restent dictées par des préoccupations avant tout économiques (2.). Il n'en demeure pas moins que la préservation des espaces est devenue en dix ans, un enjeu majeur de la réglementation de l'urbanisme (1.).

1. La préservation quantitative des espaces : un enjeu majeur de la réglementation de l'urbanisme

238. Inscrit depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dans les principes fondamentaux de l'urbanisme, ce n'est qu'avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement puis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové que le code de l'urbanisme s'est doté d'outils opérationnels pour répondre à l'objectif de préservation des espaces en s'appuyant sur deux leviers : la modération de la consommation des espaces

1. C. de MENTHIÈRE, H. de COMARMOND et Y. GRANGER, *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*, 17076, CGAAER, mars 2018, p. 45.

2. *Ibid.*

3. Créé par la L. n° 2010-874, 27 juill. 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, art. 51, et modifié par L. n° 2014-1170, 13 oct. 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, art. 25.

d'une part (a.) et la lutte contre l'étalement urbain d'autre part (b.) qui consistent notamment à densifier les parties urbanisées ou à privilégier l'utilisation de sols déjà artificialisés pour l'urbanisation.

a. La modération de la consommation des espaces : d'un vague principe à un objectif chiffré

239. Avant 2010, le schéma directeur puis le SCOT se contentaient de fixer des orientations d'aménagement du territoire dans la recherche d'un équilibre à préserver entre l'extension urbaine et l'exercice des activités agricoles. Les lois dites « Grenelle ¹ » assignent aux SCOT un rôle important dans la préservation des espaces, notamment agricoles, encadrant ainsi au niveau supra communal la planification des PLU et des cartes communales (i.). Les nouveaux objectifs de modération de la consommation des espaces assignés aux PLU, tendent à rapprocher le droit commun du droit de l'urbanisme en montagne (ii.).

i. Les SCOT : documents d'encadrement de la consommation d'espaces

240. Dès la création du SCOT en 2000, son rapport de présentation comportait un diagnostic de l'état existant de l'agriculture et devait expliquer les choix retenus par ce plan en prenant en compte les prévisions et les besoins en matière agricole qu'il avait identifiés. La vision de l'agriculture est donc devenue prospective comme en montagne. En outre, depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation par le document d'orientation et d'objectifs.

Le projet d'aménagement et de développement durables fixait ensuite les objectifs des politiques publiques de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques (ancien art. L. 141-4, C. urb.) et les mettaient en œuvre dans le document d'orientation et d'objectifs qui selon la sous-section 1 « gestion économe de l'espace » de la section 3 du code de l'urbanisme, arrêtaient, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrivait, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui étaient propres (ancien art. L. 141-6, C. urb.).

1. L. n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « Grenelle I » et L. n° 2010-788, 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II ».

L'encadrement des PLU par le SCOT est donc devenu assez ferme en matière de consommation d'espace et de préservation des espaces agricoles, le SCOT pouvant en outre identifier les secteurs agricoles les plus stratégiques. La marge de manœuvre des auteurs du PLU résultait alors du rapport de compatibilité entre les documents et le cas échéant de l'échelle cartographique choisie par le SCOT¹.

La définition de limites à la consommation des espaces et le choix de terrains les plus judicieux à urbaniser a conduit à rapprocher le droit commun du principe de continuité de l'urbanisation introduit par la loi « Montagne ».

ii. Les PLU : une modération de la consommation des espaces qui rapproche droit commun et principe de continuité de l'urbanisation de la loi « Montagne »

241. Sous le régime des POS, l'agriculture était prise en compte « en creux »² puisqu'ils délimitaient les zones d'urbanisation en prenant en considération la valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualités supérieures³. La loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville y ajoute la prise en compte des structures agricoles. Les zones agricoles dites zones de richesses naturelles, ou « NC » étaient donc celles à protéger en raison « notamment » de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol, ce qui autorisait des constructions non directement liées à l'agriculture de manière assez large, puisqu'y étaient admis par exemple les gîtes ruraux⁴, les équipements publics, les aménagements de loisirs et de camping⁵. De plus, les zones agricoles n'étaient qu'une catégorie de zone naturelle. Le POS pouvait également protéger les terrains cultivés des zones urbaines et les espaces boisés classés.

Ce dernier classement interdisait tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements (ancien art. L. 130-1, C. urb.). Quand au premier classement, il rendait les terrains « inconstructibles, quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent » (ancien article L. 123-1-5, C. urb.) pour protéger leur fonction de jardins familiaux, terrains maraîchers, vergers, de

1. P. VALADOU, « PLU et agriculture, Fiche 2 : agriculture et hiérarchie des normes influant l'écriture des PLU » in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, sous la dir. de H. JACQUOT, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 817-822.

2. P. VALADOU, *PLU et agriculture, Fiche 1 : l'agriculture, enjeu de l'écriture des PLU* in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 811-816.

3. L. n° 67-1253, 30 déc. 1967 d'orientation foncière.

4. J.-F. INSERGUET, *L'écriture du règlement des PLU : zone A et N, Fiche n° 2 : les limites de constructibilité des zones agricoles et des zones naturelles et forestières* in GRIDAUH, 2018, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/nod/e/13446> (visité le 23/10/2022), p. 3.

5. J.-F. INSERGUET, *L'écriture du règlement : problèmes généraux. Fiche n° 4 Les cahiers de prescriptions ou de recommandations* in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 34.

vignobles, de pépinières, mais aussi de jardins potagers particuliers ou même de jardins ou parcs d'agrément¹.

En dehors des POS, on retrouvait les critères de valeur agronomique des sols et l'existence de zones de terrains produisant des denrées de qualités supérieures pour les permis de construire (ancien art. R. 111-14-1, C. urb.) et en particulier pour les constructions industrielles (ancien art. L. 451-4, C. urb.) qui pouvaient être refusées ou n'être accordées que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si elles étaient de nature, par leur localisation ou leur destination, à compromettre les activités agricoles ou forestière.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a revu les zones NC pour en faire des zones A mais il a fallu attendre la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle II » étoffée par le décret n° 2012-290 du 29 février 2012 (art. 15) pour que des chiffres de consommation d'espaces apparaissent. Les POS comportaient néanmoins déjà la mention de la superficie des différents types de zones ainsi que celle des espaces boisés classés (ancien art. R.123-17, C. urb.), ce qui permettait d'évaluer la « consommation d'espaces » envisagée au fil des modifications et révisions². Depuis la loi « Grenelle II », l'ensemble pièces du PLU abordent la question de la consommation d'espaces.

Le rapport de présentation qui s'appuie sur un diagnostic établi au regard des besoins répertoriés notamment en matière de surfaces et de développement agricoles et de développement forestier, doit analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan. Avec la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, il doit exposer les dispositions qui favorisent la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (et notamment les motifs de la délimitation des zones agricoles) et justifier les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques (art. L. 151-4, C. urb.). En outre, le rapport de présentation identifie les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application de neuf années³

1. G. GODFRIN, *L'écriture de l'article 13 des règlements de zone du PLU. Fiche 4 : espaces boisés classés, terrains cultivés à protéger* in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 5.

2. La circulaire AF/UP n° 152 du 21 février 1975 relative aux dimensions respectives des zones urbaines et naturelles dans les SDAU et les POS, insistait sur l'importance des tableaux de superficies des POS comme outils de mesure de la consommation d'espaces et annonçait avec clairvoyance que la question de la consommation d'espace était « susceptible de prendre un intérêt croissant dans un avenir prochain ».

3. Ce délai a été ramené à 6 ans par la L. n° 2021-1104, 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

de plan qui portera en premier lieu sur la consommation d'espace (art. R. 151-4, C. urb.).

Ainsi on trouve souvent sur la thématique agricole des rapports de présentation des PLU et cartes communales une carte de la structure des exploitations agricoles et des installations liées à l'exploitation forestière, le recensement des bâtiments d'exploitation et la nature de l'activité agricole exercée pour prendre en compte les règles dites de réciprocité dans le zonage du PLU (art. L. 111-3, C. urb.) et notamment les sièges d'exploitation des établissements d'élevage soumis à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, les parcelles engagées dans des mesures agro-environnementales, les parcelles concernées par un plan d'épandage (dont la réduction peut avoir des conséquences sur les exploitations), les terrains irrigués ou qui ont fait l'objet de remembrement, et en montagne, on trouvera plus particulièrement les périmètres des associations foncières pastorales.

C'est également depuis la loi « Grenelle II » que le **PADD** doit définir les orientations générales de la politique de protection des espaces, notamment agricoles et forestiers, et fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Le contenu formel du **règlement** a enfin évolué par petites touches avec la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains d'abord qui limite les constructions possibles en zone A en n'y admettant plus que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et celles nécessaires à des équipements collectifs ou des services publics. Toutefois, la jurisprudence ayant considéré que ces dispositions ne permettaient pas de créer à l'intérieur des zones A, des micro-zones N constructibles, dès lors qu'elles ne répondaient pas au souci de protection des milieux naturels et des paysages¹, le législateur a prévu la possibilité de délimiter, à titre exceptionnel, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités dans lesquels des constructions peuvent être autorisées. L'objectif est de « gérer la présence des constructions non agricoles, telles que les résidences secondaires et, plus généralement, les secteurs bâtis isolés situés à l'extérieur des centres bourgs, dans les zones agricoles » et de « retrouver une vie sociale par la densification de parcelles déjà construites et la préservation des habitations existantes² ». Toutefois, face aux excès de ce système (200 pastilles dans le PLU de Vaison La Romaine, 1774 pastilles dans le PLUⁱ du pays du Livarot³), la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi « ALUR » a restreint le recours aux STECAL et renforcé leur caractère exceptionnel grâce au contrôle de la CDPENAF tout en autorisant la possibilité d'évolution des constructions

1. CAA Lyon, 27 déc. 2007, n° 06LY00445, *Cne de Châteauneuf-du-Rhône*, confirmé par CE, 31 mars 2010, n° 313762, *Cne de Châteauneuf-du-Rhône*, *RD rur.* 2010, comm. 137, note R. DUCOURAU ; *RD rur.* 2010, comm. 84, obs. D. GILLIG ; *Constr.-Urb.* 2010, comm. 67, note G. GODFRIN ; *Dr. adm.* 2010, comm. 87, comm. S. PLUNIAN.

2. Rép. min., QE n° 402, *JOAN*, 21 avr. 2009, p. 3804, *RD rur.* 2009, comm. 147, note D. Gillig 21 avr. 2009.

3. Étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 25 juin 2013, p. 48.

d'habitation isolées existantes.

Couplées avec les notions de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain qui incitent fortement à faire du renouvellement urbain et à positionner les constructions futures au plus près des pôles urbains, les lois « Grenelle II » et « ALUR » conduisent à construire en priorité en continuité de l'urbanisation existante sauf cas exceptionnel des STECAL qui ne sont pas sans rappeler les « hameaux ou groupes d'habitation nouveaux intégrés à l'environnement » de la loi « Montagne » ou ses « zones d'urbanisation futures de taille et de capacité d'accueil limités » dont ils sont d'ailleurs devenus l'outil de traduction réglementaire au PLU¹.

Par ailleurs, pour faciliter les « circuits courts » et la diversification des activités des exploitants agricoles, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique permet d'autoriser en zone agricole ou au RNU les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (art. L. 111-4 et L. 151-11, C. urb.). Lors des débats parlementaires, il était proposé d'autoriser également les agriculteurs à construire des bâtiments pour l'activité d'accueil touristique, notamment hébergement et restauration, car « faciliter la construction, c'est rendre attractif nos territoires² ». Peu compatible avec la notion de modération de la consommation d'espace, l'amendement a été rejeté. Ce type de construction est néanmoins possible dans le cadre des STECAL d'un PLU.

Corollaire de la limitation de la consommation des espaces, la lutte contre l'étalement urbain vise à reconstruire « la ville sur la ville » plutôt que d'artificialiser de nouveaux terrains.

b. La lutte contre l'étalement urbain

242. La lutte contre l'étalement urbain se rapproche de la notion de continuité, car elle est dictée par le même enjeu de lutte contre le mitage, mais contrairement à l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, elle s'accompagne de mesures de densification (i.) et de renouvellement urbain (ii.) qui priorisent l'intervention sur les espaces bâtis et équipés sur le grignotage des espaces naturels et agricoles en périphérie des villes et villages.

1. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, p. 16.

2. Amendement n° 8 au projet de loi n° 971 Logement aménagement et numérique, déposé à l'Assemblée nationale le 22 mai 2018.

i. De la densification à l'intensification des espaces urbanisés

243. La réforme du code de l'urbanisme pour favoriser la densification s'est faite par petites touches : après avoir supprimé les freins à la densité, le législateur a découragé les projets peu denses par la fiscalité tout en rendant la densité plus attractive notamment en favorisant la mixité fonctionnelle et les mobilités alternatives à la voiture.

L'outil d'urbanisme le plus ancien dans ce domaine est le coefficient d'occupation des sols (COS), qui était le rapport exprimant le nombre de mètres carrés hors œuvre nette susceptibles d'être construits par mètre carré de sol (ancien art. R. 123-10, C. urb.). Introduit par l'article 4 du décret n° 62-460 du 13 avril 1962, il était placé au cœur du dispositif réglementaire du plan d'occupation des sols par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Un COS plafond était fixé en fonction notamment de la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation. Mais avec la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le COS a progressivement perdu son statut de « noyau dur¹ » du plan local d'urbanisme en même temps que se sont développées de nouvelles possibilités d'augmentation, de bonification, de dépassement ou de majoration (pour favoriser le logement social², permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments d'habitation³ ou favoriser la conception de bâtiments performants en matière énergétique⁴). En outre, la loi « Grenelle II », qui a introduit la notion de « densité minimale » a transformé le COS de « plafond » en « plancher » de densité⁵. La transformation de la notion de « surface hors œuvre » en « surface de plancher »⁶ qui correspond à la somme des surfaces de planchers de chaque niveau clos et couvert, calculée à partir du nu intérieur des façades après un certain nombre de déductions, a augmenté de facto toutes les densités autorisées exprimées en COS, l'objectif étant de favoriser « l'amélioration de la qualité environnementale des bâtiments et la densification des zones urbaines »⁷.

Mais si la loi a favorisé la densité, elle s'est également attachée à décourager les projets trop

1. S. PÉRIGNON, *L'écriture des règlements de zone : article 14. Fiche n° 1 : Du POS au PLU, la remise en cause du COS in La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 288-295.

2. La loi n° 95-74, 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat avait introduit dans le code de l'urbanisme un article L. 127-1.

3. La L. n° 2009-323, 25 mars 2009, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ajoute trois alinéas à l'article L. 123-1-11.

4. L'article 30 de la L. n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique a introduit dans le code de l'urbanisme les articles L. 128-1 et L. 128-2.

5. Anciens art. L. 123-1-5 13° bis et L. 122-1-5 VIII, C. urb.

6. Ord. n° 2011-1539, 16 nov. 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme et D. n° 2011-2054, 29 déc. 2011 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-1539, 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme.

7. Circ., 3 févr. 2012 relative au respect des modalités de calcul de la surface de plancher des constructions définie par le livre I du code de l'urbanisme.

dispersés par une réforme de la fiscalité de l'urbanisme. L'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a créé la taxe d'aménagement en remplacement d'une dizaine d'anciennes taxes et participations qui étaient associées aux permis et déclarations préalables (L. 331-1 et s., C. urb.). Cette taxe s'accompagnait d'un versement pour sous-densité¹ perçu auprès des constructeurs de projets dont la densité aurait été inférieure au seuil minimum imposé dans certains secteurs U ou AU de la commune ou du territoire d'un établissement public compétent en matière de PLUi (L. 331-35 et s., C. urb.), pour financer « les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2 » (ancien art. L. 331-36, C. urb.).

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a ensuite levé les dernières limites à la densification en supprimant les COS et les surfaces minimales de terrains constructibles² instaurées pour permettre des constructions nécessitant un dispositif d'assainissement non collectif consommateur d'espaces³. Cette possibilité avait été élargie par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (art. 17) pour permettre des constructions sur des grandes parcelles dans le but explicite de permettre l'étalement urbain en zone rurale puisque l'amendement parlementaire ajoutant la possibilité de fixer une surface minimale « pour la préservation de l'urbanisation traditionnelle ou de l'intérêt paysager de la zone » avait précisé que « la fixation d'une taille minimale pour construire est un instrument indispensable aux maires pour éviter une urbanisation excessive dans des quartiers où ils ne la souhaitent pas ou dans les communes rurales où le problème de la taille des terrains ne se pose pas dans les mêmes termes que dans les agglomérations denses⁴ ». La loi « ALUR » a mis fin à ces excès, après que son étude d'impact a constaté que cette disposition avait été souvent instrumentalisée pour conserver et favoriser l'implantation des quartiers pavillonnaires (parfois au profit de politiques sociales ségrégatives), et que les autres dispositions réglementaires suffisaient à répondre à ses objectifs d'autant plus que l'intérêt paysager (ou l'urbanisation traditionnelle) ne pouvait se réduire à la taille des parcelles⁵. En matière d'assainissement l'étude d'impact de la loi « ALUR » a pris acte des progrès techniques réalisés : « la diversité des solutions possibles permet le plus souvent d'adopter des techniques peu consommatrices d'espace, en tout cas loin de nécessiter les tailles minimales de terrain qui sont parfois imposées dans certains documents d'urbanisme pour cette raison (de 1 000 m² et plus⁶) ». Selon ce

1. Dispositif abrogé par la L. n° 2020-1721, 29 décembre 2020 de finances pour 2021, art. 155.
2. L. n° 2014-366, 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite Loi « ALUR », art. 157.
3. L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, art. 4.
4. CR *JOAN*, 28 jan. 2003, p. 613-614.
5. Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, étude d'impact, 25 juin 2013, p. 479.
6. 1 000 m² étant souvent la superficie minimale prévue dans le règlement sanitaire départemental tel que celui de l'Isère approuvé par arrêté préfectoral n° 85-5950 du 28 novembre 1985, art. 50

document, « il est impossible de généraliser une taille de parcelle minimale nécessaire, celle-ci dépendant de nombreux facteurs tels que l'aptitude des sols, la capacité d'accueil de l'habitation, l'emprise nécessaire à la gestion des eaux pluviales à la parcelle, la surface bâtie, les chemins d'accès, les contraintes topographiques (pente,...) et/ou géométriques, les distances imposées par d'éventuelles servitudes de passage de réseaux *in situ* ou à proximité (eau, gaz,...) ¹ ».

Il semble qu'à Chamonix, où la pression foncière est très forte, la suppression du COS et de la surface minimale des terrains ait eu pour conséquences immédiates, la construction de « chalets XXL » et l'explosion du nombre de permis de construire ². Après analyse d'une mission d'inspection sur les effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière, il semble que cette situation soit particulière à cette commune. Néanmoins la mission réaffirme en conclusion « que les droits à construire exprimés en éléments constitutifs de la forme urbaine (hauteur, emprise au sol, implantation et prospects) sont suffisamment déterminants pour permettre aux collectivités de définir sans le recours au COS la densité qu'elles souhaitent ne pas dépasser ³ ». C'est donc plus l'immédiateté de la suppression de ces règles que la règle elle-même qui aura été problématique.

Une fois le frein du COS et de la surface minimale éliminés, la loi a cherché à faciliter la densification par une démarche de « Bimby ⁴ » en adoptant deux mesures. La première a concerné les règles d'urbanisme des documents de lotissement : elle assouplit leurs modifications et facilite leur mise en concordance avec les dispositions du PLU (art. L. 442-10 et L. 442-11, C. urb.). La deuxième a consisté à faciliter la mobilisation du foncier par la création d'une nouvelle catégorie d'association foncière urbaine ⁵ : les associations foncières urbaines de projet (AFUP) afin de développer un urbanisme contractuel entre les propriétaires privés et la collectivité en associant les premiers aux études de programmation urbaine réalisées en amont par la collectivité (art. L. 322-12 et s., C. urb.).

Mais c'est surtout par la planification que la densité pouvait être recherchée notamment dans les SCOT. À cette fin, leurs rapports de présentation pouvaient identifier les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme devaient analyser les capacités de densification et de mutation (ancien art. L. 141-3, C. urb.). Leurs PADD pouvaient imposer dans des secteurs

1. Étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, précitée, p. 480.

2. Propos d'Éric Fournier, maire de Chamonix, reproduits sur le site <https://blogdericclasserre.blogspot.com/2018/05/> (visité le 25/09/2020).

3. J.-L. HELARY, *Effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière*, Mission d'inspection 010884-01, CGEDD, déc. 2016, p. 13.

4. Bimby pour « Build in my backyard », dispositif qui permet de construire au sein des tissus pavillonnaires existants et qui constituent un important gisement foncier à l'échelle nationale.

5. Étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, précitée, p. 515.

une valeur au-dessous de laquelle ne pouvait être fixée la densité maximale de construction définie par le plan local d'urbanisme (ancien art. L. 141-7, C. urb.). Ils pouvaient également définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme devaient imposer une densité minimale de construction (ancien art. L. 141-8, C. urb.). Enfin, les documents d'orientations et d'objectifs pouvaient, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à l'ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les réseaux, la réalisation d'une évaluation environnementale ou la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées (ancien art. L. 141-9, C. urb.).

En conséquence, les PLU devaient étudier la capacité de densification et de mutation du bâti existants¹, mais ils devaient également faire de la mobilité douce et de la réduction des obligations de déplacement motorisés un objectif en imposant notamment des obligations pour le stationnement des vélos dans les immeubles d'habitation et de bureaux², ou en fixant un nombre maximal d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à un usage autre que d'habitation lorsque les conditions de desserte par les transports en commun le permettaient³. Les orientations d'aménagement et de programmation pouvaient également mettre l'accent sur le renouvellement urbain et favoriser la densification (art. L. 151-7, C. urb.) et comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements publics (C. urb., art. L. 151-7), pour garantir notamment que les opérations de renouvellement urbain soient prioritaires sur l'extension urbaine⁴ et construire ainsi « la ville sur la ville » ou « la station sur la station ».

ii. Le renouvellement urbain : faire « la ville sur la ville » ou « la station sur la station »

244. Le règlement des PLU a été réformé en profondeur par la loi « ALUR », non seulement dans sa structure, qui met en exergue les thématiques du PLU, mais également dans le fond.

Les destinations des constructions sont par exemple définies⁵ dans un objectif de mixité fonctionnelle et comportent une subdivision nouvelle avec la création de sous-destinations.

1. Art. L. 151-4, C. urb., issu de la L. n° 2014-366, 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

2. Art. L. 151-30, C. urb. issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précitée.

3. Art. L. 151-32, C. urb., issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

4. Ces deux possibilités des OAP sont devenues obligatoires avec la L. n° 2021-1104, 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

5. Art. 157, L. n° 2014-366, 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, traduit dans le décret n° 2015-1783 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme et dans l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

Ce système modifie le régime de changement de destination. Ainsi, l'hébergement hôtelier et touristique relève désormais de la destination « commerce », ce qui permet d'y inclure l'ensemble des lits marchands, alors qu'auparavant les résidences de tourisme pouvaient entrer dans la destination « habitat ¹ ». Le PLU peut donc contrôler plus facilement le passage de lits chauds à froids. Le décret n° 2020-78 du 31 janvier 2020 modifiant la liste des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, scinde la sous-destination « hébergement hôtelier et touristique » en deux nouvelles sous-destinations : la sous-destination « hôtels », d'une part, et la sous-destination « autres hébergements touristiques ² » d'autre part, pour permettre aux rédacteurs des PLU de favoriser la construction d'hôtels plutôt que celle de résidences touristiques notamment dans les stations de montagne.

Enfin, toujours dans une optique de renouvellement urbain, la loi « ALUR » a permis d'édicter des règles différentes dans le règlement du PLU pour les constructions neuves et pour l'existant afin de permettre leur évolution ou leur transformation ³. Ces mesures s'accompagnent de la possibilité pour les PLU de préserver les éléments de paysages pour des motifs de qualité architecturale, car la qualité architecturale « est la condition sine qua non de l'acceptabilité sociale de la densification ⁴ ».

L'habitat n'étant pas seul responsable de l'étalement urbain, la loi « ALUR » (art. 129) a mis fin aux zones d'aménagement commercial (ZACOM) au profit d'une localisation préférentielle du commerce et a supprimé le document d'aménagement commercial (DAC) des SCOT pour l'intégrer au DOO afin de favoriser la mixité fonctionnelle des quartiers et rapprocher ainsi habitats, commerces et équipements.

En complément, l'article L. 752-6 du code de commerce issu de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », a incité les porteurs de projets soumis à autorisation commerciale (et notamment les « Drive ⁵ ») à s'implanter sur des friches existantes en centre ville ou a défaut en périphérie. En

1. J.-F. INSERGUET, *Les règlements de zone, Les articles 1 et 2. Fiche n° 2 : La définition des catégories de constructions pouvant être interdites ou réglementées par le PLU in La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 133-141.

2. Notions définies par l'arrêté du 31 janvier 2020 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

3. Art. L. 151-18 et R. 151-2-2°, C. urb., issu du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, précité.

4. Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, étude d'impact, 25 juin 2013, p. 477.

5. Définis depuis la Loi n° 2014-366, 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui les soumet à autorisation d'exploitation à l'article L. 752-1 7° du code du commerce comme les « points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisés pour l'accès en automobile ». Les drives incluent « les installations, aménagements ou équipements conçus pour le retrait par la clientèle de marchandises commandées par voie télématique ainsi que les pistes de ravitaillement attenantes » (art. L. 752-3, C. commerce).

fin d'exploitation, l'article L. 752-1 du même code issu de la loi « ALUR » a créé l'obligation d'organiser le démantèlement et la remise en état des terrains d'assiette des sites d'implantation si aucune réouverture n'intervient dans un délai de 3 ans. La loi « ÉLAN » a renforcé ce système par un contrôle préfectoral systématique de l'exécution de l'obligation de démantèlement et de remise en état par les propriétaires¹. Elle a limité plus strictement la superficie des parcs de stationnement des équipements commerciaux et a favorisé les espaces paysagers en pleine terre et les places de stationnement non imperméabilisées².

Notons enfin que le renouvellement urbain et la densification se diffusent également en dehors des règles de planification urbaine du code de l'urbanisme. L'État soutient en effet des opérations d'aménagement en vue de lutter contre l'artificialisation des sols avec les projets partenariaux d'aménagement³ (PPA), notamment pour faciliter la recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte⁴ ou la transition de stations de ski⁵, avec des grandes opérations d'urbanisme⁶ (GOU) ou avec des opérations de revitalisation de territoires⁷ (ORT). L'ORT qui vise principalement à mettre en œuvre un projet urbain, économique et social de revitalisation de territoire peut également avoir pour objet de réhabiliter les friches urbaines dont l'immobilier de loisir.

L'intensification urbaine et le renouvellement urbain favorisent ainsi la préservation des espaces. Mais le « prélèvement » des terres agricoles reste encore possible car à défaut de réversibilité, il s'inscrit dans une logique de compensation qui confirme que les préoccupations économiques dominent encore largement la question de la préservation des espaces.

1. L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, art. 164, complété par le D. n° 2019-563, 7 juin 2019 relatif à la procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale.

2. Art. L. 111-19, C. urb.

3. Art. L. 312-1 et s., C. urb. issu de la L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

4. Art. L. 312-8 et s., C. urb., issu de l'Ord. n° 2022-489, 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

5. Station de l'Alpe du Grand Serre.

6. Art. L. 312-3 et s., C. urb., issu de la L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

7. Art. L. 303-2, CCH.

2. Une préservation encore trop dictée par des préoccupations économiques

245. Pour compléter le dispositif légal de lutte contre l'étalement urbain des lois « Grenelle », la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a créé une taxe sur la première cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles par un PLU ou une carte communale ou en application du RNU, dont le produit est affecté à un fonds pour l'installation de jeunes agriculteurs¹. Cette mesure, qui résulte du constat de l'insuffisance des documents d'urbanisme à protéger les terres agricoles, constitue une sorte de compensation collective de l'atteinte à l'économie agricole, confortée récemment par les dispositions de l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime. Faisant suite à des réglementations existantes dans d'autres États de l'Union Européenne², cet article introduit en effet le paiement d'une redevance en compensation de la réalisation de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole.

Par cette disposition, le législateur met enfin en place la proposition de Louis Besson dans son rapport sur la loi « Montagne » au Premier Ministre : il instaure une mesure de compensation « dans toute la mesure du possible » pour tout projet important entraînant une atteinte grave au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières³. La loi précise ici qu'il s'agit d'une compensation « collective », qui ne concerne pas les agriculteurs comme individus, mais l'économie agricole d'un point de vue collectif. Il s'agit d'une compensation financière (une compensation en nature étant considérée comme de l'évitement⁴) qui, si elle vise à dissuader la réalisation de projets et à ce titre constitue un progrès, n'en conduit pas moins à la disparition de terres agricoles. Le décret ne précise pas les modalités de calcul de la compensation financière, ni de son affectation et de sa gestion. On observera toutefois que l'objectif n'est pas de protéger des terres agricoles mais l'économie agricole. La traduction réglementaire se raccroche donc à la notion d'activité agricole au sens de l'article L. 311-1

1. Art. 1605 nonies CGI, portant sur les cessions de terrains nus rendus constructibles, créé par la L. n° 2010-874, 27 juill. 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Voir Constr.-Urb., n° 10, octobre 2010, comm. 137.

2. Pour mettre un frein à l'étalement urbain entraînant la dégradation des paysages les plus remarquables et l'imperméabilisation des meilleurs sols agricoles, la Bulgarie, la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne et la région de Lombardie, en Italie, prélèvent une redevance dont le montant dépend de la qualité des sols, de la catégorie de la zone urbanisée et des possibilités d'irrigation d'après un rapport fait à la commission Européenne : DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT, *Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols*, SWD(2012) 101 final/2, Belgique : Union européenne, 2012, p. 18.

3. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 45.

4. C. HERNANDEZ-ZAKINE et R. DURAND, « Espace rural - Compensation collective agricole : un dispositif juridique inachevé », *Droit rural* fév. 2017, 450, étude 3.

du code rural et l'accompagne d'un critère de surface de terrain prélevé qui est affecté depuis plusieurs années à l'activité agricole¹. Cette surface est par défaut de 5 hectares mais peut-être fixée différemment entre 1 et 10 hectares par arrêté préfectoral sur avis de la CDPENAF (art. D. 112-1-18, C. rur.).

Il est intéressant de noter que le législateur, qui jusqu'à présent prenait soin de favoriser l'agriculture de montagne, n'a pas souhaité la distinguer dans la fixation du seuil de surface prélevable sans compensation. Un bilan fait état de 34 arrêtés préfectoraux sur les 101 départements français fixant le seuil de surface. Ce seuil est généralement fixé à 1 hectare mais le bilan ne permet pas de distinguer les mesures adoptées par les départements montagnards². En Isère, le seuil a été fixé à un hectare pour tout le département³ en raison des enjeux agricoles particuliers en zone périurbaine d'une part et en zone de montagne d'autre part où les exploitations sont proportionnellement plus petites et moins denses et à ce titre sont davantage impliquées pour porter les enjeux agricoles, de biodiversité et de paysage du territoire⁴.

La portée de l'article L. 112-1-3 du code rural est toutefois limitée par le fait que seuls des projets soumis à étude d'impact systématique sont soumis à l'étude préalable qui aboutira le cas échéant à une compensation collective. Sont ainsi notamment exclus les aires de stationnement, les équipements sportifs, culturels ou de loisirs et aménagements associés (pistes de loisirs motorisés, golf notamment) ou encore les pistes de ski d'une superficie inférieure à 2 hectares en site vierge ou d'une superficie inférieure à 4 hectares hors site vierge. En outre comme pour la compensation environnementale, il existe un risque que la compensation agricole soit étudiée sans que des mesures d'évitement ou de réduction ait été recherchées, et ce d'autant plus qu'il a été observé que plus la pression foncière est forte (ce qui est le cas dans les stations de ski

1. L'article D. 112-1-18 créé par le D. n° 2016-1190, 31 août 2016 relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, précise sur ce point que le terrain doit être prélevé soit sur une zone agricole, forestière ou naturelle, délimitée par un document d'urbanisme opposable et qui est ou a été affectée à une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 dans les cinq années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'adoption du projet, soit sur une zone à urbaniser délimitée par un document d'urbanisme opposable qui est ou a été affectée à une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 dans les trois années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'adoption du projet, soit, en l'absence de document d'urbanisme délimitant ces zones, sur toute surface qui est ou a été affectée à une activité agricole dans les cinq années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'adoption du projet.

2. C. de MENTHIÈRE, H. de COMARMOND et Y. GRANGER, *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*, 17076, CGAAER, mars 2018, p. 48.

3. En vertu de l'article D. 112-1-18, C. rur., le préfet peut fixer un ou plusieurs seuils départementaux en tenant notamment compte des types de production et de leur valeur ajoutée.

4. AP n° 38-2017-05-11-003, 11 mai 2017 fixant pour le département de l'Isère, le seuil de prélèvement définitif de foncier agricole à partir duquel les projets de travaux, ouvrages ou aménagements publics et privés doivent faire l'objet d'une étude préalable agricole.

les plus prestigieuses), moins le paiement de la redevance est dissuasif¹. À ce titre l'article L. 112-1-3 apparaît contradictoire avec l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme qui prévoit que les terres agricoles doivent être préservées en montagne. Le dispositif bénéficie toutefois d'un caractère systématique ce qui n'est pas le cas de la compensation environnementale qui n'est prévue que « lorsque cela est possible » (art. R. 122-5, C. envir.). La compensation collective agricole bénéficie également d'un suivi (art. D. 112-1-22, C. rur.), puisque le maître d'ouvrage doit informer le préfet de sa mise en œuvre.

Il n'y a en revanche pas d'enquête publique dans le cadre de la compensation collective, mais lorsque le préfet estime que l'importance des conséquences négatives du projet sur l'économie agricole impose la réalisation de mesures de compensation collective, son avis ainsi que l'étude agricole préalable sont publiés sur le site internet de la préfecture (D. 112-1-21, C. rur.). L'article D. 112-1-20 du code rural prévoit enfin que l'étude préalable peut être insérée dans l'étude d'impact environnemental qui tiendra lieu d'étude préalable et l'instruction technique du 22 septembre 2016, n° GPE/SDPE/2016-761, du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt non publiée, précise que le porteur de projet a la possibilité de verser le dossier d'étude préalable au dossier d'enquête publique dans le but de bien informer le public.

246. Conclusion. À l'enthousiasme du « Grenelle de l'environnement » a succédé la déception dans la mise en œuvre de ses propositions². L'urbanisme s'en est toutefois démarqué, car depuis la loi « Grenelle II », les réformes successives ont convergé vers une pénétration croissante des préoccupations environnementales dans le code de l'urbanisme.

La lutte contre l'étalement urbain et l'encadrement plus ferme de la planification avec des objectifs chiffrés de modération de la consommation des espaces sur une échelle de temps limitée (de l'ordre de 10 à 15 ans), renforcés par une volonté de réduire les équipements et aménagements publics pour maîtriser les finances publiques, induisent désormais *de facto* une urbanisation en continuité de l'urbanisation existante sur l'ensemble du territoire national.

Face à ces avancées, le droit de l'urbanisme en montagne qui ouvre des possibilités toujours plus larges de construire en discontinuité de l'urbanisation existante, a évolué à contre-courant.

1. M. DESROUSSEAUX, *La protection juridique de la qualité des sols*, sous la dir. de P. BILLET, Thèse de droit, Lyon 3 : Jean Moulin, 2014, p. 310.

2. P. BILLET, « De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2 », *RJE* 2010, 5, p. 19-26.

Chapitre 2

L'érosion de la prise en compte de l'environnement par la loi « Montagne » renforcée par des documents d'urbanisme et des UTN surannés

247. Le concept de développement durable a mis l'accent sur les impacts de la croissance urbaine : surconsommation de ressources naturelles limitées, destruction de l'écosystème, augmentation des besoins de déplacement, inégalités sociales, contribution au changement climatique.

Pourtant, le tourisme, avec la pratique du ski de piste, comme de fond, a poursuivi son développement vers une recherche de performance, de confort et de facilité, allant jusqu'à gommer les caractéristiques montagnardes (le froid, les pentes tourmentées, la saisonnalité¹) pour attirer une clientèle toujours plus lointaine et/ou fortunée, sur des espaces de plus en plus artificialisés.

Le droit de l'urbanisme en montagne n'a évolué que pour faciliter ces orientations (Section I). En outre, ses dispositions protectrices ont été longtemps ignorées (Section II).

1. J.-P. LAMIC, *Sports d'hiver durables : les pistes du possible*, Écologie, Gap : Y. Michel, 2010, p. 83 et s.

Section I Une évolution du droit de l'urbanisme en montagne à contre-courant

248. La loi « Montagne » est ironiquement parfois appelée « loi gruyère », « une loi pleine de trous offrant tellement de façon d'échapper à la contrainte (§ 1.) que la volonté de protection a clairement cédé le pas devant l'impératif de développement ¹ » (§ 2.).

§ 1. Des possibilités d'urbaniser en montagne élargies

249. Le principe de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante a été rogné petit à petit par les amendements législatifs successifs (A.). Le droit commun a également été modifié pour faciliter la réalisation de projets en montagne. Tel est le cas en particulier de « l'amendement Dupont », qui régleme les entrées de villes (B.).

A. *Des possibilités d'urbaniser en discontinuité de l'urbanisation existante plus nombreuses*

250. Dès 1995, le gouvernement a demandé à ses services instructeurs d'assouplir l'interprétation du principe de continuité en rappelant que dans ce domaine « les élus possèdent une meilleure connaissance du milieu et des exigences parfois contradictoires de développement et de protection de la loi “Montagne”² » et que le contexte général de la loi « Montagne » est notamment de « privilégier le maintien ou l'augmentation des activités ». L'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme a dans cette optique été modifié par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, pour élargir la possibilité d'urbanisation autour des hameaux, entamant ainsi une série d'assouplissements du principe de continuité qui vont progressivement l'aligner sur la règle de la constructibilité limitée de droit commun, puis la rendre plus permissive par le jeu des exceptions et des dérogations.

Car après les hameaux, l'obligation de continuité a été élargie à la notion de « groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existant » pour contrer une interprétation

1. P. JUEN, « L'érosion des principes généraux d'urbanisation de la loi montagne » in *L'urbanisation de la montagne - observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, 2013, p. 74.

2. P. HOCREITÈRE, *L'urbanisation en continuité en zone de montagne : approche méthodologique*, Journal officiel 4180-VII, Paris : Ministère de l'architecture, du territoire, de l'équipement et des transports, Direction de l'architecture et de l'urbanisme. Direction des Journaux Officiels, 1995, p. 9.

jurisprudentielle¹ jugée restrictive par le législateur.

Le texte ci-dessous reprend l'ensemble des modifications du premier paragraphe de l'article L. 145-3 III aujourd'hui codifié à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

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.

L. n° 85-30 du 9 janvier 1985 L. n° 85-30, 9 jan. 1985, relative au développement et à la protection de la montagne

L. n° 95-115, 4 févr. 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

L. n° 2003-590, 2 juill. 2003 urbanisme et habitat

L. n° 2016-1888, 28 déc. 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne

Après avoir élargi les possibilités d'urbanisation, le législateur a également multiplié les exceptions et les dérogations à la règle de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

Les exceptions s'alignent sur celles autorisées par le droit commun en l'absence de documents d'urbanisme à l'ancien article L. 111-1-2 1° (aujourd'hui L. 111-4) du code de l'urbanisme : l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes. Elles autorisent depuis 2016, sur un territoire dont nous avons rappelé la particulière vulnérabilité, les annexes, alors que ces dernières sont interdites dans les territoires soumis au règlement national d'urbanisme (voir *infra* n° 373, p. 499).

En revanche, la loi « Montagne » est plus stricte que le RNU puisque la réalisation d'installations ou d'équipements publics n'y est autorisée que lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Si cette exception, introduite en 1995, bénéficie d'un *a priori* favorable sous couvert de l'intérêt général, Philippe Juen remarque que cette exception n'a pas sa place dans le cadre de la loi « Littoral »². Rappelons par ailleurs qu'un certain nombre d'équipements publics pouvaient déjà être construit en discontinuité de l'urbanisation existante puisque l'article L. 122-5 ne s'applique pas aux installations et ouvrages énumérés à l'article L. 122-3 dont la liste s'est allongée : ouvrages et installations 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 si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative ou, dans le

1. CE, 5 fév. 2001, n° 217798, *Secrétaire d'Etat au logement c. Cne de Saint-Gervais*, *Constr.-Urb.* 2001, comm. 152.

2. P. JUEN, « L'érosion des principes généraux d'urbanisation de la loi montagne » in *L'urbanisation de la montagne - observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, 2013, p. 83.

cas des communications électroniques, si elle est nécessaire pour améliorer la couverture du territoire.

S'y ajoutent les exceptions prévues par l'ancien article L. 145-3 I du code de l'urbanisme¹ : les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières, les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive et leur extension à des fins d'activité saisonnière, ainsi que la reconstruction des bâtiments à l'identique que nous avons vue précédemment (*supra* n° 75, p. 117).

Mais c'est surtout en terme de dérogation que le principe de continuité a considérablement évolué avec la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat qui a « introduit dans le code de l'urbanisme des mesures souples permettant aux communes de montagne d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation² ». Car, à l'origine, seule était prévue la construction de hameaux nouveaux si les enjeux de préservation des espaces imposaient que l'urbanisation ne soit pas située en continuité et la création d'unités touristiques nouvelles. Après, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui y ajoute la possibilité de construire, « à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées », la loi « urbanisme et habitat » accorde un pouvoir important aux collectivités territoriales puisqu'elle leur permet d'écarter la règle de la continuité en produisant une étude dans le cadre d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, « justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une 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 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels ». Certes, l'étude est soumise à l'avis de la commission départementale des sites, mais il s'agit d'un avis simple, que les auteurs du document d'urbanisme ne sont pas obligés de suivre. De plus, nul besoin d'étude ou d'avis de la commission de sites lorsque la discontinuité est « imposée » par les circonstances locales, alors que le guide d'application de la loi « Montagne » de 1995 préconisait dans ce cas « une analyse des différentes caractéristiques du territoire communal et de son environnement par rapport aux réalités économiques locales, aux protections à respecter en matière agricole, à la qualité des sites et des paysages, mais aussi en fonction du type d'habitat, de la silhouette urbaine, voire du nombre de constructions et de leur proximité dans

1. TA Grenoble, 24 mai 2000, n° 99-126, *Mlle Mandon et al.*, *BJDU* 2000, p. 302, concl. SOGNO ; Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, p. 12.

2. Rép. min., QE n° 36476, *JOAN*, 6 juil. 2004, p. 5142.

un secteur déterminé de la commune¹ », une étude en somme. Le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut alors délimiter non seulement des hameaux mais également des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement² ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, sans même avoir à analyser la constructibilité résiduelle des parties urbanisées de la commune. Une simple modification du plan local d'urbanisme suffit alors, si elle ne porte pas atteinte à son économie générale et si elle ne concerne pas les espaces boisés classés ou ne comporte pas de graves risques de nuisance³. La loi ajoute également la possibilité de construire des lotissements (des groupes de constructions qui ne sont pas des hameaux), assouplissement qui n'existe pas dans la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite loi « Littoral ». En outre cette dernière loi a été récemment modifiée pour supprimer la possibilité d'urbaniser sous forme de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement⁴ », notion remplacée par celle de « secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages » dont l'urbanisation est accompagnée de conditions très strictes.

De plus, même en l'absence de planification, les élus peuvent écarter la règle de la continuité par simple délibération, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel. Ainsi, oubliant les spécificités de la montagne, le droit de l'urbanisme alpin s'aligne sur celui de la plaine et permet aux collectivités de poursuivre leur urbanisation en les exonérant de toute réflexion d'urbanisme. C'est ainsi que le département de la Corrèze (dont les deux-tiers des communes se situent en zone de montagne), estime à une soixantaine le nombre de délibérations prises annuellement par des collectivités souhaitant se placer sous le régime dérogatoire de l'ancien article L. 111-1-2 4°⁵. Le même constat est fait dans les Cévennes et dans les Vosges⁶.

Plus récemment, la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production

1. Rep. min., QE n° 45265, *JOAN*, 14 avr. 1997, p. 1912.

2. Ce qui met fin aux divergences d'interprétation sur la notion de hameau. Voir Rép. min., QE n° 36476, *JOAN*, 6 juil. 2004, p. 5142.

3. Ancien art. L. 123-4, C. urb. La règle a changé pour les PLU avec la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, mais elle a perduré pour les plans d'occupation des sols dont certains, bien que de plus en plus rares, sont aujourd'hui encore en vigueur.

4. L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, art. 42.

5. DDT DE CORRÈZE, *Application du principe de constructibilité limitée*, sept. 2013, p. 5.

6. DGUHC et TERRES NEUVES, *Études sur les modalités d'application de la loi « montagne »*, nov. 2004, 73 p., 27 et 33 ; L'étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové précitée, recense pour 2011 comme pour 2012, 20 et 16 délibérations respectivement en Lozère et dans l'Aveyron en page 429.

d'énergies renouvelables a ouvert la possibilité pour les communes couvertes par une carte communale de réaliser, si un SCOT ne l'a pas fait, une étude de discontinuité pour délimiter des secteurs de production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique au sol (art. 39)¹.

Malgré cette nouvelle souplesse, l'inquiétude des élus face aux contraintes inhérentes à la loi « Montagne », notamment dans le secteur de l'urbanisme, ont perduré, allant jusqu'à demander la réduction de son champ d'application géographique. La réponse du gouvernement a dû les rassurer puisqu'après avoir rappelé les exceptions et les dérogations au principe de continuité, Thierry Mariani, alors Ministre chargé des transports, concluait devant l'Assemblée nationale que « dans ces conditions, dans les communes situées en zone de montagne, [...], il est toujours possible d'autoriser certaines constructions dans le respect des règles et principes rappelés précédemment, que ces communes soient couvertes ou non par un document d'urbanisme opposable² ». L'article L. 145-3 III, pierre angulaire des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne », est bel et bien « un tigre de papier »³ qui a néanmoins fait coulé beaucoup d'encre sur son interprétation (voir *supra* n° 166, p. 256).

Enfin, à toutes ces dérogations inscrites à l'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme s'ajoutent celle inscrite à l'ancien article L. 145-10 qui exempte les unités touristiques nouvelles de la règle de la continuité pour permettre la construction de stations *ex nihilo* ou pour faciliter leur extension en « îlots » le long des voiries principales (voir *infra* § 2.).

Ces possibilités élargies de construire en discontinuité de l'urbanisation existante, ont été obtenues sous la pression des élus de la montagne, tout comme la réduction des contraintes d'urbanisation de droit commun en entrée de ville.

B. Des possibilités élargies d'urbaniser en entrée de ville

251. L'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, devenu article L. 111-6, dit « amendement Dupont », introduit par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », avait pour vocation d'améliorer les entrées de ville en y interdisant les constructions le long des axes principaux ou en exigeant une étude paysagère. Il n'était pas spécifique à la montagne, car il visait principalement les centres

1. Le droit commun permet d'introduire des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables dans les SCOT et les PLU par la voie de la modification simplifiée en vertu des articles L. 143-29 II et L. 153-31 II. Si cette procédure venait à être interprétée comme applicable en montagne même en discontinuité de l'urbanisation existante (alors que l'article R. 122-1 du code de l'urbanisme impose dans ce cas un « arrêt » et donc une révision du SCOT ou du PLU), les garanties procédurales de la loi « Montagne » s'en trouveraient réduites et les avis de la CDNPS seraient minimisés.

2. Rép. min., QO n° 1683, *JOAN*, 1^{er} févr. 2012, p. 523.

3. Expression utilisée par Mireille Deveze, à propos de la règle de la constructibilité limitée : M. DEVEZE, *Le zonage en milieu montagnard*, sous la dir. de H. CHARLES, Thèse de droit, Nice, 1997.

commerciaux. Mais très vite les élus de la montagne ont demandé des assouplissements pour leur territoire¹ au motif que ces dispositions « interdisaient toute construction nouvelle dans certaines vallées encaissées où l'essentiel, voire parfois la totalité, des terrains constructibles sont situés dans la bande de terrains constructibles visée par l'article L. 111-1-4² ». Depuis 2000, un document d'urbanisme n'est plus nécessaire pour y déroger³ et depuis 2005, l'avis de la CDNPS n'est plus requis⁴ lorsque les contraintes géographiques ne permettent pas d'implanter les installations ou les constructions au-delà de la marge de recul.

Couplé à un régime des UTN allégé pour faciliter les aménagements touristiques, ces réformes ont pu permettre la réalisation de grands ensembles immobiliers « voyants » en entrée des stations de sports d'hiver, sans aucune étude paysagère.

§ 2. Des aménagements touristiques facilités

252. Si tous les amendements déposés pour faciliter l'aménagement touristique de la montagne n'ont pas abouti⁵, force est de constater que les aménagements touristiques ont été largement facilités par les amendements législatifs successifs, portant aussi bien sur les unités touristiques nouvelles (A.) que sur la servitude « Montagne » (B.).

A. *Le champ d'application des UTN réduit à une peau de chagrin*

253. Le champ d'application des UTN s'est érodé en deux temps : la notion d'UTN a été précisée en instituant des catégories d'aménagements et d'équipements touristiques (1.) dont les seuils de définition ont ensuite été relevés (2.).

1. Les Unité touristiques nouvelles : une définition par paliers

254. La loi « Montagne » de 1985 définit les UTN à l'ancien article L. 145-9 du code de l'urbanisme comme

1. L. ALTHAPÉ, *Modernisation du droit de l'urbanisme*, Rapport d'information 265, Sénat, 2000, p. 43.

2. J.-P. AMOUDRY et J. BLANC, *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985*, Paris : Sénat, 2002, p. 253.

3. L. n° 2000-1208, 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », art. 12.

4. L. n° 2005-157, 23 févr. 2005, relative au développement des territoires ruraux, dite loi « DTR », art. 200.

5. Cons. const., 25 juill. 1990, n° 90-277 DC, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*. L'amendement proposé visait à autoriser les UTN dans les rives des lacs et plans d'eau, par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'ancien article L. 145-5, C. urb.

« toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :

- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique dans un site encore vierge de tout équipement, aménagement ou construction ;
- soit de créer une urbanisation, un équipement ou un aménagement touristique en discontinuité avec les urbanisations, aménagements ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;
- soit d'entraîner, en une ou plusieurs tranches, une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre ou de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques ».

L'imprécision de certains critères, source d'insécurité juridique a finalement conduit le législateur à revoir la définition des UTN pour préciser les types d'aménagements, d'équipements et de constructions soumis à sa procédure dans la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cette loi s'inspire du régime juridique des installations classées pour la protection de l'environnement¹ pour créer trois catégories d'UTN, les UTN de massifs, les UTN de départements et les UTN exonérées de procédure, dont l'autorisation relève, selon leur importance, du préfet coordonnateur de massif ou du préfet de département.

Les catégories d'UTN ont ensuite été précisées par voie réglementaire. Il pouvait s'agir soit de la construction de surfaces d'hébergement ou d'équipement touristiques, soit de remontées mécaniques, soit d'aménagements ne comprenant pas ou peu de surface de plancher, tels que les travaux de piste en sites vierges, l'aménagement de terrains pour la pratique des sports ou loisirs motorisés, l'aménagement des terrains de camping, l'aménagement, la création et l'extension de terrains de golf. La procédure UTN est donc restée largement orientée vers l'aménagement des stations de ski (l'aménagement du domaine skiable étant le premier type d'aménagement listé aux anciens articles R. 145-2 et 3 du code de l'urbanisme) et un certain nombre d'aménagements et d'équipements continuent à y échapper : retenues d'altitudes, aires de stationnement, aménagements de voies vertes, de pistes de VTT ou de ski de fond (qui, avec le développement du skating, nécessitent parfois l'élargissement de pistes forestières, des équipements d'enneigement artificiels, voir le goudronnage des pistes de compétitions), via ferrata, passerelles himalayennes, stades BMX, circuits de luges sur rails, snowpark, etc., d'une

1. L. BLAISE, B. ROUSSEAU et A. WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, p. 41. La loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement institue deux régimes : l'autorisation pour les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients, la déclaration pour les autres.

part, les équipements touristiques inférieurs aux seuils fixés par le décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne et modifiant le code de l'urbanisme, pris en application de la loi « DTR » d'autre part.

Le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements a modifié par ricochet (voir *infra* n° 256, p. 364) le champ d'application des UTN puisqu'il a exprimé certains seuils d'étude d'impacts autrefois financiers en superficie ou débits. C'est ainsi que la lecture combinée du décret UTN du 22 décembre 2006 et du décret portant réforme des études d'impact pouvait aboutir à faire remonter au niveau du massif, des projets mineurs au regard de la logique de la procédure UTN (voir *infra* n° 256, p. 364). Cela a alimenté les critiques de la procédure UTN perçue par les élus comme trop complexe et contraignante malgré les assouplissements de la loi « DTR ». En 2015, le parlement a donc autorisé le gouvernement à « prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi [...] visant à 1° Accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement, notamment ceux favorisant la transition écologique, et favoriser leur réalisation : [...] c) En supprimant la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles prévue à l'article L. 145-11 du même code et en prévoyant les modalités suivant lesquelles ces unités nouvelles sont créées et contrôlées dans le cadre des documents d'urbanisme ou des autorisations mentionnées au livre IV dudit code¹ ».

Quelques mois plus tard, pourtant, le rapport Genevard-Laclais a proposé non seulement de maintenir la procédure UTN, mais encore d'élargir son champ d'application aux projets de réhabilitation, transformant les UTN en UT², car « le législateur n'a pas trouvé meilleur outil global de régulation des aménagements touristiques³ ». La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modification, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « acte II de la loi Montagne » après avoir reformulé la définition des UTN, s'en tient aux catégories antérieurement définies et ce malgré la volonté du gouvernement de mettre le tourisme « quatre saisons » au centre de l'économie montagnarde, avec une diversification de l'offre et une plus grande visibilité internationale⁴ (voir *infra* n° 375, p. 501).

En réalité, un nombre toujours plus grand d'équipements échappe à la procédure des UTN, car leurs seuils ont été relevés.

1. Art. 106, L. n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron ».

2. A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé avec la nation des territoires de montagne*, Rapport au Premier ministre, 27 juill. 2015, proposition 15d, p. 52.

3. J.-F. JOYE, *MONTAGNE – Unité touristique nouvelle*, in *JCI Construction-Urbanisme*, Fasc. 9-36, 25 fév. 2018.

4. PREMIER MINISTRE, *La montagne : un territoire exceptionnel, un patrimoine vivant. Feuille de route du gouvernement pour la montagne, à l'heure du défi climatique* présentée au Conseil national de la montagne le 25 septembre 2015.

2. L'augmentation des seuils des UTN

255. Les seuils des différentes catégories d'UTN ont été relevés de deux manières : soit directement dans le cadre des dispositions relatives aux UTN (a.), soit indirectement, dans le cadre de la définition de la surface à construire (b.).

a. Érosion directe par l'augmentation réglementaire des seuils

256. Le renforcement significatif ou l'extension des remontées mécaniques sont soumises en 1985 à autorisation UTN lorsque les dépenses de construction et d'installations excèdent quinze millions de francs¹. Mais avant que les seuils des UTN ne soient alignés sur ceux des études d'impact, ce montant a été réévalué plusieurs fois avant d'être quasi doublé l'année du passage à l'euro, puisqu'il passe de 2 300 000 euros au 1^{er} janvier 2002² à 4 000 000 d'euros quelques mois plus tard avec le décret n° 2002-748 du 2 mai 2002 relevant le seuil financier au-delà duquel les modifications des remontées mécaniques sont considérées comme unités touristiques nouvelles et modifiant le code de l'urbanisme. L'inflation est donc plus importante en urbanisme qu'en environnement puisque le code de l'environnement soumet à étude d'impact les remontées mécaniques à partir d'un montant de 950 000 euros³.

Avec la loi « DTR », le régime juridique des remontées mécaniques a été défini en fonction de la surface des pistes de ski qu'elles permettent de desservir et non plus de leur coût, comme l'avait proposé Louis Besson en 1982. Les seuils des opérations de construction ou d'extension d'hébergements et d'équipements touristiques ont été portés à 12 000 mètres carrés, dont sont désormais exclus les logements à destination des personnels saisonniers ou permanents, et à 300 mètres carrés (100 m² pour les refuges) lorsqu'ils ne sont pas situés dans un secteur urbanisé ou dans un secteur constructible situé en continuité de l'urbanisation.

Certaines catégories d'UTN ont été précisées et leurs seuils alignés sur ceux des études d'impacts. Il en est ainsi de l'aménagement, la création et l'extension de terrains de golf, de l'aménagement de terrains de camping, de l'aménagement de terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés et pour les travaux d'aménagement de pistes de ski alpin, lorsque les pistes ne font pas partie du domaine skiable. La réforme des études d'impacts en 2012 s'est donc directement répercutée sur elles. En effet, le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements a remplacé la nomenclature étude d'impact- notice d'impact et dispense d'étude d'impact, par les notions d'étude d'impact systématique et au cas par cas. Dès lors, un terrain de camping

1. D. n° 86-52, 10 janvier 1986, *op. cit.*, art. 1^{er}.

2. Montant issu du D. n° 2001-1257, 21 déc. 2001, portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs

3. Ancien art. R. 122-8, C. envir.

permettant l'accueil de plus de 20 personnes ou de plus de 6 emplacements de tentes, pouvait, si l'autorité environnementale requérait une étude d'impact, générer l'obligation de demander une autorisation UTN de massif ou de modifier le SCOT en vigueur. Le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles a donc à nouveau dissocié étude d'impact et autorisation UTN et augmenté le seuil de certaines UTN.

Les réformes des UTN ne sont cependant pas les seules à avoir réduit le champ d'application de la procédure UTN. D'autres réformes y ont contribué de manière non négligeable.

b. Érosion indirecte : des mètres carrés de surfaces extensibles

257. Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, plusieurs définitions de la surface ont été utilisées pour l'application des dispositions d'urbanisme relatives notamment au champ d'application des autorisations (permis de construire notamment) ou à la détermination des possibilités de construire sur un terrain. Dans ces évolutions, deux réformes particulières ont eu un impact important sur les unités touristiques nouvelles : celle du décret n° 88-1151 du 26 décembre 1988 qui a modifié la définition de la surface hors œuvre nette (i.) et celle de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 qui a transformé cette surface en surface de plancher (ii.).

i. Une redéfinition de la SHON qui fait fi de l'équilibre économique et financier des UTN

258. Le décret n° 79-898 du 15 octobre 1979 a introduit la notion de surface de plancher hors œuvre nette (SHON). Celle-ci était définie par le code de l'urbanisme (ancien article R. 112-2) comme égale à la surface hors œuvre brute de la construction, déduction faite des superficies d'un certain nombre de parties non-habitable du bâtiment (combles et sous-sols non aménageables, toitures et terrasses, balcons, loggias, parties réservées au stationnement des véhicules, etc.). Le décret n° 87-1016 du 14 décembre 1987 a ajouté aux déductions sus-rappelées, les surfaces correspondant à la fermeture des balcons, loggias et surfaces non-closes situées en rez-de-chaussée. Puis le décret n° 88-1151 du 26 décembre 1988 modifiant le code de l'urbanisme et relatif à la définition de la surface hors œuvre des constructions, a poursuivi cette évolution en appliquant une déduction forfaitaire de 5 % des surfaces hors œuvre affectées à l'habitation. Or, les aménagements touristiques en zone de montagne reposaient sur un raisonnement en terme de lits avant de traduire les décisions en mètres carrés de SHON dans les autorisations et tout particulièrement dans celles relevant de la procédure UTN. La nouvelle définition de la SHON issue du décret a ainsi eu pour conséquence d'augmenter systématiquement de 5 % les mètres carrés de SHON autorisées dans les décisions UTN

mais également les décisions d'urbanisme opérationnel prises pour leur application et donc le nombre de lits touristiques. S'inquiétant de cette situation le SEATM avait alors adressé une note au Ministre de l'équipement du logement, des transports et de la mer¹ dans laquelle il indiquait que depuis 1979 près de 5,6 millions de mètres carrés avaient été autorisés et que les 5 % supplémentaires représentaient 21 500 lits. Il donnait pour exemple le cas de la station d'Avoriaz dont les autorisations UTN portaient sur 16 000 lits touristiques soit 206 400 m². Le financement et la capacité des équipements publics avaient été calculés sur cette base. Or, la nouvelle règle créait de fait un droit à construire de 10 320 m² de SHON soit 800 lits supplémentaires (alors que le seuil UTN était à l'époque de 8000 m²). Il proposait donc d'appliquer la nouvelle définition de la SHON uniquement aux permis de construire déposés après la date d'application du décret c'est-à-dire le 1^{er} janvier 1989 plutôt qu'à l'ensemble des surfaces autorisées dans les dossiers UTN.

Nous n'avons pas trouvé de réponse ministérielle à la question du SEATM, mais la situation s'est présentée à nouveau en 2011 avec le passage de la SHON à la surface de plancher.

ii. De la SHON à la surface de plancher : une nouvelle augmentation des seuils des UTN

259. À l'occasion de l'adoption de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi « ENE » ou « Grenelle II »), le Parlement a autorisé le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour unifier et simplifier la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme. Le gouvernement a alors entrepris de remplacer la surface hors œuvre brute (SHOB) et la surface hors œuvre nette (SHON), par une seule et unique surface dite « surface de plancher » qui s'entend comme l'ensemble des surfaces de plancher des constructions closes et couvertes, comprises sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètres².

Cette réforme avait deux motifs principaux : d'une part d'améliorer la performance énergétique des bâtiments, car en excluant l'épaisseur des murs extérieurs du calcul de la surface de plancher, les demandeurs ne chercheraient plus à opter pour des murs peu épais dans un but de maximiser des droits à construire, au détriment de l'isolation de la construction comme cela pouvait être le cas avec le calcul de la SHON, et d'autre part, de permettre une densification des constructions en augmentant les « droits à construire » existants.

En outre, le passage de la SHON à la surface de plancher s'est accompagné d'une réforme

1. Note du SEATM au Ministre de l'Équipement du logement, des transports et de la mer du 30 avril 1990.

2. Ord. n° 2011-1539, 16 nov. 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme, précisée par le D. n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme.

fiscale qui, tout en s'appuyant sur la nouvelle définition de la surface de plancher pour le calcul de la nouvelle taxe d'aménagement, a favorisé la construction de logements collectifs en déduisant des surfaces prises en compte les vides et trémies des escaliers et ascenseurs¹ et en prévoyant un versement pour sous-densité lorsqu'un projet immobilier n'atteignait pas un seuil minimal de densité fixé par la collectivité dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme.

La réforme de la « surface de plancher », est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012, date à laquelle elle a remplacé toute mention de la SHON y compris dans les UTN. Elle a ouvert ainsi « un bonus en terme de constructibilité de l'ordre de 10 % en moyenne si les règles d'urbanisme locales restent constantes (hauteur, coefficient d'occupation de sols², distances de retrait. .) », probablement susceptible dans certains cas de remettre en cause la qualité des sites et des grands équilibres, ou les conditions générales de l'équilibre économique et financier des projets autorisés sous forme d'UTN. À titre d'exemple, la commune d'Oz-en-Oisans a modifié son PAZ par délibération du 25 novembre 2013 pour répartir la surface de plancher « résiduelle » de la ZAC, résultant du passage de la SHON à la surface de plancher. Elle a estimé cette surface à 10 290m² de surface de plancher, la SHON initialement inscrite dans le PAZ étant de 43 500 m².

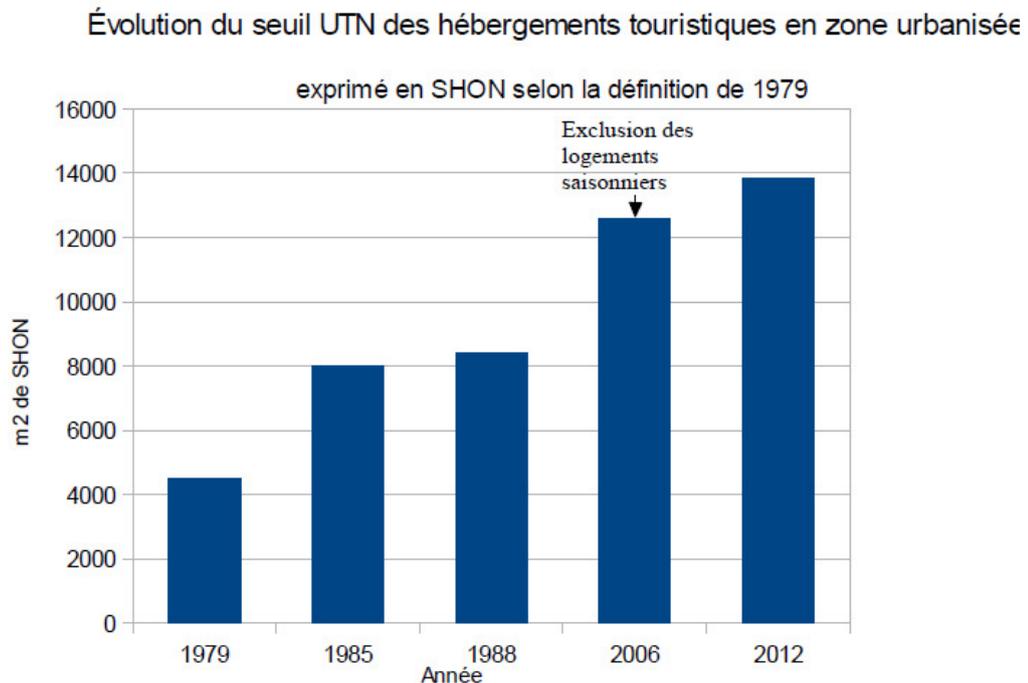
Au final, si l'on garde pour référence la définition de la SHON de 1979, on constate que le seuil des UTN « hébergement et équipements touristiques » de massif dites aujourd'hui structurantes, a triplé depuis 1979 à 2012 (voir figure 2.1).

Avec le relèvement des seuils des catégories d'UTN, les demandes d'autorisation sont donc devenues moins souvent nécessaires, ce qui a accéléré la réalisation d'équipements touristiques, facilitée en outre par l'assouplissement du régime de la servitude « Montagne ».

1. L. n° 2010-1658, 29 décembre 2010, de finances rectificative pour 2010.

2. DGALN, *La réforme de la surface de plancher de référence en urbanisme*, nov. 2011. Le coefficient d'occupation des sols a pour sa part été supprimé par l'article 158 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au Logement et à un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », ce qui a eu pour effet de multiplier par deux le volume des constructions à Chamonix. Voir J.-L. HELARY, *Effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière*, Mission d'inspection 010884-01, CGEDD, déc. 2016.

FIGURE 2.1 – Évolution du seuil UTN des hébergements touristiques en zone urbanisée (exprimé en SHON selon la définition de 1979)



Source : S. M. Moulin

B. La facilitation des aménagements touristiques par l'assouplissement du régime de la servitude « Montagne »

260. Comme les autres notions introduites par la loi « Montagne », la possibilité d'instaurer une servitude « Montagne » s'est élargie au fil des années (1.) sans que les garanties juridiques accordées aux propriétaires et exploitants agricoles et sylvicoles ne s'améliorent (2.) avec pour conséquence, une possibilité toujours plus grande de porter atteinte à la préservation des espaces au profit du développement touristique.

1. La déspecialisation de la servitude

261. La servitude montagne est une extension de la servitude de piste de ski, dite « Ravel » applicable uniquement dans les stations classées, à l'ensemble des stations de ski avec pour bénéficiaire les communes, ou groupements de communes, et à partir de la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme, le département ou les syndicats mixtes (voir *supra* n° 72, p. 113). Son objet ne concerne plus seulement le passage des pistes de ski alpin puisqu'il peut à partir de 1985, concerner les remontées mécaniques et les accès

aux voies d'alpinisme. Cet objet a ensuite été étendu de manière directe et indirecte, par les modifications législatives successives qui laissent planer un doute sur la légalité de la servitude « Montagne ».

La loi a en effet élargi directement l'objet de la servitude en vue de la diversification des activités hivernales aux sites nordiques¹, puis à l'ensemble des loisirs de neige non motorisés à l'intérieur des sites nordiques². Dans un souci de développement des activités estivales, le législateur a également ajouté les sports de nature et les accès aux refuges³, et, dans les sites nordiques, les activités motorisées en dehors des périodes d'enneigement.

La loi « Montagne » a favorisé par là même une artificialisation toujours plus importante de certains sites car la diversité des pratiques sportives a appelé une diversité d'aménagement et d'équipement.

Mais la loi a également élargi le nombre d'équipements et d'aménagements susceptibles de bénéficier de la servitude de façon indirecte puisque la loi n° 2006-437 portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme a modifié l'article L. 342-9 du code du tourisme pour inclure dans les services des remontées mécaniques les « installations nécessaires à l'exploitation des pistes », c'est-à-dire les équipements et réseaux de neige de culture ou de déclenchement des avalanches.

En contrepartie l'évolution de la servitude « Montagne » ne s'est pas accompagnée d'une évolution des garanties de protection des terrains.

2. La diminution des garanties des propriétaires au profit des aménagements touristiques

262. Bien que les possibilités d'aménagement aient augmenté par rapport au simple passage des skieurs, seuls les aménagements liés au ski sont subordonnés à la délimitation de zones et secteurs dans un document d'urbanisme⁴. Les servitudes hors ski alpin ne sont pas circonscrites dans un périmètre mais elles ne bénéficient pas non plus des procédures préalables à leur établissement, liées à l'élaboration d'un document d'urbanisme. Ainsi, si le Conseil d'État, considère qu'une révision ou la modification des plans locaux d'urbanisme prévoyant les zones

1. L. n° 2005-157, 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 179.

2. L. n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme, art. 25.

3. *Ibid.*

4. Sur ce point on notera d'ailleurs l'application partielle de cette disposition puisque les POS et PLU se contentent en général de délimiter le domaine skiable sans préciser d'une part les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et d'autre part les secteurs réservés aux remontées mécaniques. Le juge administratif a admis cette pratique et considéré que l'établissement de la servitude « Montagne » était possible en zone Nt du PLU intitulée « secteur à vocation sportive et de loisir » dans laquelle est situé le domaine skiable des Carroz d'Arâche. CAA Lyon, 12 mars 2020, n° 18LY00832, *M. B. A. c. préfet de la Haute-Savoie*.

et secteurs dans lesquels les servitudes peuvent être établies, est nécessaire à chaque fois que l'institution de la servitude requiert au préalable la délimitation des secteurs correspondants au plan local d'urbanisme et que « ces procédures garantissent la participation du public à l'élaboration des décisions concernées¹ » conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *a contrario*, les servitudes liées au domaine nordique ou à l'accès aux voies d'escalade et d'alpinisme n'en bénéficient pas², ce qui est d'autant plus regrettable que l'enquête publique parcellaire ne porte pas sur l'utilité publique du projet.

La question de la constitutionnalité de la servitude ne se pose pas qu'en terme de participation. Elle porte également atteinte au droit de propriété. Le Conseil d'État, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a considéré que l'institution de la servitude « Montagne » pour un domaine skiable n'avait pas lieu d'être renvoyée au Conseil constitutionnel, puisque les dispositions contestées, « qui se bornent à permettre l'institution de servitudes, n'ont ni pour objet ni pour effet d'autoriser une quelconque dépossession ; qu'elles n'entrent pas, dès lors, dans le champ de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ». De plus, ces dispositions « sont justifiées par un motif d'intérêt général tenant à l'exercice et au développement des sports de nature et de montagne énumérés à l'article L. 342-20 du code du tourisme » et « sont assorties de garanties suffisantes et ne portent pas d'atteinte disproportionnée au droit de propriété protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen³ ».

En 2013 pourtant, le conseil Constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, avait pourtant jugé que la servitude de passage instaurée pour assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie à l'article L. 321-5-1 du code forestier était inconstitutionnelle⁴ en ce que « le législateur s'est en l'espèce borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres ; que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution » (art. 2 et 17 de la Déclaration de 1789), bien que l'intérêt général de la lutte contre l'incendie ne fasse pas de doute et que le législateur ait prévu une régime d'indemnisation et un encadrement de l'objet, de la portée et de l'assiette de la servitude.

1. CE, 30 déc. 2016, n° 404348, *Mme A. B. c. Préfet de la Haute-Savoie*, JCP A 6 fév. 2017, 5, act. 88, comm. P. YOLKA.

2. Art. L. 342-18, C. tourisme.

3. CE, 30 déc. 2016, n° 404348, *Mme A. B. c. Préfet de la Haute-Savoie*, JCP A 6 fév. 2017, 5, act. 88, comm. P. YOLKA.

4. CE, 18 juill. 2011, n° 349657, *M. Tarissi*, AJDA 2011, p. 1525.

Les réformes des UTN et de la servitude « Montagne » ont facilité les aménagements touristiques sur l'ensemble des espaces naturels montagnards. Cela est également vrai pour les espaces emblématiques que sont les lacs de montagne.

§ 3. Les lacs montagnards : un objectif de protection à l'étiage

263. Si le changement climatique a des conséquences négatives sur le tourisme hivernal, il constitue une « zone climatisée naturelle¹ » et une opportunité pour le tourisme estival, notamment en bord de lacs. Ceux-ci connaissent depuis 1985 une pression croissante liée non seulement aux activités de loisirs (aviron, dériveur, tyroliennes, passerelles himalayennes, bouées tractées, accrobranches, aires de jeux, « draisienne parks », habitations légères de loisirs en bordure et sur les lacs, etc.) mais également à la production d'énergie renouvelable (panneaux photovoltaïques flottants, hydroélectricité). Certains lacs apparaissent également soit naturellement du fait de la fonte des glaciers, soit artificiellement comme les retenues d'altitude.

L'article L. 122-12 de la loi « Montagne » et l'article L. 121-16 de la loi « Littoral » ont fait l'objet respectivement de 8 et 5 modifications depuis leur adoption, et ce sont surtout les dispositions de la loi « Montagne » qui ont été érodées pour réduire le champ d'application géographique de la protection des lacs (A.) et augmenter les possibilités de construire par le jeu d'exceptions et de dérogations (B.).

A. La réduction du champ d'application géographique de la protection des rives des lacs

264. Il est un adage bien connu selon lequel « la loi est la même pour tous ». On pourrait dire que la loi est la même pour tous les plans d'eau inférieurs à 1000 hectares et pour tous les plans d'eau supérieurs à 1000 hectares. Cette règle a cependant rapidement été remise en cause compte tenu d'une part de la possibilité d'exclure les plans d'eau en raison de leur faible importance et d'autre part de la pression urbaine qui s'exerce sur les grands lacs, réforme évoquée précédemment à propos du lac d'Annecy (*supra* n° 144, p. 224) et qui n'a finalement pas abouti.

1. P. BOURDEAU, « De l'après-ski à l'après-tourisme, une figure de transition pour les Alpes ? », *RGA* 2009, 97-3.

Depuis la loi « DTR » du 23 février 2005, les plans d'eau de faible importance peuvent être exclus de l'application de la règle de protection des rives sur une bande de 300 mètres, soit par arrêté de l'autorité administrative compétente de l'État, si moins du quart des rives du plan d'eau est situé dans la zone de montagne, soit par un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, pour « certains » plans d'eau en fonction de leur faible importance.

Il est difficile d'apprécier la notion de « faible importance ». Le code de l'environnement fait référence pour sa part aux « grands lacs » pour la réglementation de la pêche (R. 436-36, C. envir.), mais il est impossible d'opposer les deux notions, car les arrêtés ministériels antérieurs à 2012 qui dressent une liste des « grands lacs intérieurs de montagne »¹ identifient des lacs de toutes tailles. On y trouve les grands lacs de plus de 1000 hectares (à l'exception du lac de Granval et du lac Léman, ce dernier faisant l'objet d'un accord avec la Suisse), mais également, tous les lacs des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques situés au-dessus de 1000 mètres d'altitude, tous les lacs des Hautes-Alpes situés au-dessus de 1800 mètres d'altitude. En Isère, les grands lacs identifiés ont une superficie supérieure à 1 hectare.

L'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme consacre une fiche aux rives des plans d'eau naturels et artificiels. Elle précise que l'exclusion de certains plans d'eau du champ de la protection de l'article L. 122-12 doit faire l'objet « d'une motivation adéquate et d'un cadrage spécifique. Il devra notamment être expliqué pourquoi les plans d'eau concernés sont de faible importance ». Par ailleurs, dans le souci de faciliter les aménagements du domaine skiable autour des retenues d'altitude de plus en plus nombreuses, l'instruction ajoute : « 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) ». Elle précise que « les zones exclues de la protection en application de l'article L. 122-12 », telles que « les retenues générées par les installations d'enneigement artificiel », pourront « accueillir des équipements qui ne seraient pas mentionnés à l'article L. 122-13, dans les conditions de droit commun de la loi montagne ». Ainsi peuvent y être autorisés « les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée » en vertu de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme.

L'instruction marque ainsi le souhait des élus de pouvoir développer des retenues d'altitude

1. A. 24 nov. 1987, A. 22 juin 1988, A. 24 nov. 1988, A. 30 oct. 1989, A. 18 nov. 1992, A. 3 août 1995, A. 13 mars 1997, A. 30 juin 1997, A. 4 jan. 2000, A. 13 juin 2001, A. 2 oct. 2003, A. 31 août 2004 modifiant l'arrêté du 5 mai 1986, fixant la liste des grands lacs intérieurs de montagne pour lesquels peut être établie une réglementation spéciale de la pêche et la composition des commissions consultatives, tous repris dans l'arrêté du 15 mars 2012 fixant en application de l'article R. 436-36 du code de l'environnement la liste des grands lacs intérieurs et des lacs de montagne pour lesquels peut être établie une réglementation spéciale de la pêche et la composition des commissions consultatives.

sans qu'elles ne génèrent la bande d'inconstructibilité de 300 mètres qui rend impossible l'implantation de remontées mécaniques sans dérogation. L'instruction s'inspire en fait du SCOT Tarentaise-Vanoise approuvé par délibération de l'assemblée du Pays Tarentaise-Vanoise du 18 mars 2018 qui a défini les lacs et plans d'eau de faible importance exclus de la protection des rives comme étant les plans d'eau artificiels de moins de 2 hectares, c'est-à-dire pour l'essentiel, les retenues d'altitude, dont certaines sont particulièrement grandes. Le document d'orientations et d'objectifs précise par ailleurs que les PLU pourront identifier d'autres lacs qui pourront être considérés comme des lacs de faible importance.

En Isère, la notion de « faible importance » est toute relative, car la superficie du lac de la Centrale et celle de l'étang de Crey exclus de l'application de l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme par le PLU de Susville s'élèvent respectivement à 8 300 m² et à 4 hectares¹, alors que ce dernier plan d'eau est pourtant un Espace naturel sensible. En outre, cette situation est justifiée par le fait que l'inconstructibilité des rives « affecterait une partie des parcelles bâties² » prévues par le PLU, ce qui est contraire à l'objectif de la loi.

Si le champ d'application de la loi « Montagne » a diminué, les possibilités de construire en bord de lac ont, elles, au contraire augmenté.

B. *L'augmentation des possibilités de construire en bord de lac*

265. La loi « Littoral » (2.) et plus encore la loi « Montagne » (1.) ont été modifiées à plusieurs reprises pour permettre la réalisation d'équipements toujours plus variés.

1. Les assouplissements de la loi « Montagne »

266. À la suite d'une décision du Conseil d'État qui a considéré qu'un « programme d'aménagement de 30 000 m², soit deux mille lits, nécessitant en outre l'édification de dispositifs paravalanche d'envergure pour conjurer les risques naturels importants auxquels le site est exposé et l'implantation de surfaces de stationnement étendues en rive du plan d'eau, excède par son importance les dimensions d'un hameau, seul aménagement autorisé³ », le législateur est intervenu pour régulariser la construction illégale de la station de ski de Fabrèges en introduisant à l'ancien article L. 145-5 du code de l'urbanisme un nouvel alinéa pour autoriser des projets d'urbanisation importants⁴ : « Les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement peuvent, à titre exceptionnel, autoriser l'implantation, sur les rives d'un plan d'eau

1. PLU de Susville, 15 mars 2018.

2. Délibération d'approbation du PLU de Susville du 15 mars 2018, annexe n° 1.

3. CE, 9 oct. 1989, n° 82094, *SEPANSO*, *RJE* 1990, p. 253, note P. TERNEYRE ; *LPA* 20 juin 1990, p. 12.

4. L. n° 94-112, 9 févr. 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, art. 7, dit « amendement Fabrèges ».

artificiel existant à la date de publication de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, d'une opération d'urbanisation intégrée à l'environnement dont la surface de plancher hors œuvre nette n'excède pas 30 000 mètres carrés. Cette autorisation est donnée après avis de la commission départementale des sites¹ ».

Le deuxième coup de canif porté à la protection des lacs est lui aussi lié à un projet particulier : pour permettre la construction d'un musée archéologique sur les rives du lac de Paladru, à proximité immédiate des fouilles, la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (art. 36) a modifié l'ancien article L. 145-5 pour permettre la réalisation « d'équipements culturels dont l'objet est directement lié au caractère lacustre des lieux ».

Par ailleurs, l'ancien article L. 145-5 du code de l'urbanisme a fait l'objet d'une réécriture dans le cadre de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005. L'article énonce à l'alinéa 1 le principe de protection des rives des plans d'eau sur une distance de 300 mètres. L'alinéa 2 autorise ensuite par exception des constructions et aménagements par le biais d'un PLU, d'un SCOT ou d'une carte communale. L'alinéa 3 ajoute enfin que dans les secteurs protégés en application des premier et deuxième alinéas, ne peuvent être autorisés qu'un nombre limitatif de catégories de bâtiments (bâtiments agricoles, aires naturelles de camping, etc.).

L'article paraît donc plus restrictif que sa version antérieure de 2003. Pour autant, il a donné lieu à des interprétations divergentes. En effet, certains juristes comprennent l'ancien article L. 145-5 alinéa 2 comme autorisant tous types de constructions dans des secteurs délimités, alors que d'autres l'entendent de manière restrictive : seules sont autorisées les catégories de constructions de l'alinéa 3 par la procédure de l'alinéa 2².

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, qui a procédé à la recodification de la partie législative du code de l'urbanisme « à droit constant », a scindé l'ancien article L. 145-5 en trois articles : les articles L. 122-12 à 14. L'article L. 122-12 énonce le principe de protection des rives des plans d'eau sur une distance de 300 mètres, l'article L. 122-13 autorise des constructions et aménagements par exception et l'article L. 122-14 prévoit des dérogations à l'article L. 122-12, sans lien avec l'article L. 122-13.

La recodification a donc opté pour une interprétation souple, pourtant contredite par le premier projet d'instruction du gouvernement relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme qui proposait une interprétation stricte finalement abandonnée dans sa

1. Cet amendement a ensuite été supprimé par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

2. Pour une interprétation stricte : É. LAMY et J. LEFORT, *La loi montagne éclairée par sa jurisprudence*, Voiron : Territorial éditions, 2006, 114 p. ; DREAL PACA, *La loi Montagne, guide d'application en région PACA*, mars 2014, ou encore H. COULOMBIÉ et C. LE MARCHAND, *Le droit du littoral et de la montagne*, Paris : Litec, 2009.

version finale du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme. La fiche consacrée aux rives des plans d'eau naturels et artificiels illustre au contraire la possibilité de construire à l'aide d'un schéma qui double la surface artificialisée sur la rive du lac.

Parmi les décisions de justice accessibles sur le site « Legifrance », on ne trouve qu'un cas d'espèce dans lequel le juge s'est prononcé sur l'articulation des trois alinéas de l'ancien article L. 145-5. Il concernait un arrêté préfectoral autorisant une unité touristique nouvelle consistant à étendre un domaine skiable en bord de lac. Il considère qu'il est possible d'aménager de nouvelles pistes et de construire des remontées mécaniques dans la bande des 300 mètres des rives d'un lac, dès lors que la commune en délimite les secteurs d'implantation dans son document d'urbanisme¹. Il adopte ainsi une interprétation souple qui offre la possibilité aux collectivités de prévoir non seulement une extension de leur agglomération ou un hameau nouveau en bord de lac, mais également d'autres projets et notamment des projets d'équipements touristiques. La loi « DTR » a donc finalement validé la tentative d'amendement parlementaire de 1990 introduit dans le cadre des navettes parlementaires sur la loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, pour modifier le code de l'urbanisme en vue d'autoriser en plus des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, les constructions touristiques (UTN) au bord des lacs d'altitude. Cet amendement avait été censuré par le conseil constitutionnel comme « cavalier législatif »².

Enfin, on notera que la liste des constructions autorisées en bord de lac s'est allongée « par ricochet ». L'ancien article L. 145-5 autorisait en effet les projets visés au « 1° de l'article L. 111-1-2 », c'est-à-dire en 1985 l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes, auxquelles ont été ajoutés le changement de destination³ et 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 locales⁴. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique devait y ajouter encore les annexes mais l'amendement⁵ n'a pas été retenu en commission mixte paritaire.

Pendant de la loi « Montagne » pour les communes en bords de mer et de grands lacs, la loi « littoral » a elle aussi connu des assouplissements réduisant la protection de l'environnement.

1. CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2012, n° 10BX02516, *Association Nature Comminges*.

2. Cons. const., 25 juill. 1990, n° 90-277 DC, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*.

3. L. n° 2003-590, 2 juill. 2003 urbanisme et habitat, art. 34.

4. L. n° 2009-323, 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, art. 36.

5. Amendement n° 112 au projet de loi n° 971 Logement aménagement et numérique, déposé à l'Assemblée nationale le 23 mai 2018.

2. Les assouplissements de la loi « Littoral »

267. La loi « Littoral » a fait l'objet de modifications moins nombreuses en ce qui concerne l'inconstructibilité de la bande littorale. Là aussi toutefois, le législateur a changé les dispositions d'urbanisme pour aller à l'encontre d'une décision de justice¹ puisque la loi n° 94-112 précitée à propos de l'amendement Fabrèges, a modifié l'ancien article L. 146-8 (codifié aujourd'hui à l'article L. 121-5) du code de l'urbanisme pour autoriser les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, en bord de mer et de grands lacs.

De plus, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a ajouté une exception à l'interdiction de construire sur les rives au profit des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables (art. 167), élargie au passage des canalisations souterraines de transport et de distribution d'électricité, pour promouvoir les énergies renouvelables (éoliennes en mer en particulier)², puis aux réseaux ouverts au public de communications électroniques³. Le passage des lignes électriques pourra être aérien si leur enfouissement s'avère plus dommageable pour l'environnement, techniquement excessivement complexe ou financièrement disproportionné⁴.

L'installation de ces derniers réseaux est également facilitée en montagne, puisqu'elle est exonérée de l'application de la loi n° 85-30 à l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme.

§ 4. Élargissement de l'exonération de certains ouvrages de l'application de la loi « Montagne »

268. Certains ouvrages sont exonérés de l'application de l'ensemble des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne », comme nous l'avons vu précédemment (*supra* n° 103, p. 167 et *supra* n° 145, p. 226). Il s'agit des 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 et aux services publics autres que les remontées mécaniques si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative (art. L. 122-3 - ancien article L. 145-8, C. urb.).

Pour aller une fois de plus à l'encontre d'une décision de justice, la loi n° 2018-1021 du

1. CE, 19 mai 1993, n° 124983, *Association Les Verts Var*, *Dr. adm.* 1993, comm. 375 ; *AJDA* 1993, p. 690, chron. MAUGÜÉ et TOUVET ; *LPA* 16 mars 1994, Morand-Deville, p. 8.

2. L. n° 2015-992, 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, art. 135.

3. L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, art. 224.

4. Art. L. 121-5-2, C. urb., issu de la L. n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, art. 66.

23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a modifié l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme. Elle a affranchit les antennes relais non seulement du respect des dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne », mais également de la démonstration de la nécessité impérative de leur implantation. Le juge avait en effet considéré en 2005 que les antennes relais étaient soumises aux dispositions de la loi « Montagne » et notamment aux dispositions de l'article L. 122-9 (ancien article L. 145-3 II) visant à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ¹.

269. Au fil du temps, les dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » ont évolué pour permettre l'implantation de nouvelles constructions en discontinuité de l'urbanisation existante, soit par dérogation, soit par exception. Les seuils des UTN ont été relevés, exonérant ainsi toujours plus d'équipements touristiques de cette procédure, dont la réalisation et l'exploitation ont de plus été facilitées par un élargissement du champ d'application de la servitude « Montagne ». La protection des rives des lacs a également été réduite et les catégories d'ouvrages pouvant échapper à l'application de la loi « Montagne » ont augmenté.

Ces modifications par touches successives de la loi ont ainsi fini par « porter atteinte à l'économie générale » des dispositions d'urbanisme de la loi pour reprendre les termes qui s'appliquaient aux POS ². Mais alors que le franchissement de cette limite imposait une révision du document d'urbanisme, dans le cas de la loi « Montagne » l'érosion s'est poursuivie sans nouvel examen général de la loi jusqu'en 2016, date à laquelle elle était déjà trop avancée pour être questionnée.

Comment cette loi, puis ses changements successifs et plus généralement le droit de l'urbanisme, ont été intégrés dans la planification urbaine ? C'est la question que nous avons souhaité examiner dans la partie suivante pour mesurer l'écart entre le droit de l'urbanisme et sa mise en œuvre en montagne.

Section II L'urbanisme en montagne à l'épreuve du droit

270. Pour étudier dans quelle mesure le droit de l'urbanisme est mis en œuvre, nous nous sommes appuyés sur les documents d'urbanisme et les autorisations UTN du territoire de l'Oisans. Nous avons choisi ce territoire pour plusieurs raisons. Constitué de vingt communes,

1. CAA Marseille, 24 nov. 2005, n° 02MA01370.

2. Ancien art. L. 123-4, C. urb.

il permet une étude à plusieurs échelles : communale et intercommunale. Son territoire est par ailleurs varié, car il comporte à la fois des stations de ski, mais également des villages et hameaux traditionnels et une vallée industrielle. Moins étudié que la Tarentaise, l'Oisans est un territoire touristique en partie couvert par le Parc national des Écrins et ses stations de ski sont les « locomotives économiques » du territoire puisque la moitié des communes ont un domaine skiable¹. L'activité « ski » notamment dans les stations des Deux Alpes ou d'Huez-Grand Domaine, tend à éclipser les activités estivales pourtant bien présentes sur le territoire avec la présence du parc national des Écrins et des sites emblématiques d'alpinisme (la Meije) ou de cyclisme (montée de l'Alpe d'Huez).

Si notre analyse ne saurait s'appliquer à l'ensemble des situations des massifs, plusieurs documents relatifs aux Pyrénées, aux Alpes, à la Tarentaise ou à la Corse viennent en corroborer certains éléments, tout comme certains bilans d'application de la loi « Montagne ». Il en ressort que l'urbanisme étant conçu comme un outil de relance économique par la construction, un profond fossé s'est progressivement creusé entre les objectifs du code et la réalité territoriale en montagne (§ 1.). La procédure UTN conçue pour garantir un certain équilibre entre développement et protection de l'environnement s'est retrouvée elle-même dépassée par l'intégration du développement durable dans le droit commun de l'urbanisme (§ 2.).

§ 1. Les plans et projets d'urbanisme à l'épreuve du droit

271. Nous examinerons dans cette partie la pertinence des documents d'urbanisme de l'Oisans au regard des principes généraux d'aménagement de la montagne (A.) et plus spécifiquement au regard du principe de préservation des rives des lacs (B.).

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain avait annoncé le remplacement progressif des POS par les plans locaux d'urbanisme (PLU), mais en l'absence de contraintes législatives, beaucoup de communes s'étaient montrées réticentes à entamer cette procédure. L'article 135 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR » a donc posé le principe de caducité automatique des POS au 1^{er} janvier 2016, délai repoussé au 26 mars 2017 pour les communes ayant engagé une révision de leur POS en PLU avant le 31 décembre 2015. Nous avons donc choisi la date du 31 décembre 2015 c'est-à-dire après les avancées des lois « Grenelle »² et de la loi « ALUR », mais avant la date de caducité des POS pour faire l'État des

1. Auxquelles on pourrait ajouter Allemont, avec un fil neige au Rivier d'Allemont, Bourg d'Oisans et sa remontée mécanique, Villard-Reymond dont le tire-fesse associatif fonctionne une semaine par an.

2. L. n° 2009-967, 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement.

lieux des documents d'urbanisme de l'Oisans. De plus, à cette date, nous sommes à la veille de l'adoption de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

A. Une prise en compte limitée de la préservation des espaces naturels et agricoles par les documents d'urbanisme montagnards

272. Que ce soit au moment de l'élaboration (1.) ou de l'évolution du document d'urbanisme (2.), la loi « Montagne » a peu été prise en compte en Oisans. De plus, si le juge en est le garant ultime, ses décisions ne sont pas toujours suivies d'effets (3.).

1. L'urbanisme conçu comme un outil de relance économique par la construction

273. Il existe un double décalage dans l'application du droit de l'urbanisme. Le premier est lié au délai d'application de nouvelles dispositions souvent reportées à la première révision du document d'urbanisme (a.), le deuxième est lié à leur mise en œuvre concrète, c'est à dire à l'interprétation des dispositions ou à leur omission (b.).

a. Une mise en œuvre de la loi « Montagne » freinée par son intégration décalée dans la planification urbaine

274. Au 31 décembre 2015, la coopération intercommunale est encore récente sur ce territoire puisque la communauté de communes de l'Oisans est née le 1^{er} janvier 2010 de l'élargissement de la communauté de communes des Deux-Alpes. Elle rassemble alors vingt communes. Jusqu'alors la coopération intercommunale prenait la forme de syndicats intercommunaux : le SITOM et le SIVOM de l'Oisans aux Six Vallées, supprimés par l'élargissement de la communauté de communes et d'autres syndicats comme le syndicat intercommunal d'études et de programmation pour l'aménagement de la vallée de l'eau d'Olle (SIEPAVEO), ou le syndicat intercommunal d'études et de programmation pour l'aménagement de la vallée du Ferrand (SIEPAF), constitués dans le cadre de plans pluriannuels de développement touristique (PPDT) « dans un contexte de péréquation des ressources provenant de l'aménagement E.D.F¹ » du barrage de Grand-Maison pour le SIEPAVEO.

La planification urbaine de l'Oisans en 2015 présente deux caractéristiques : elle est ancienne (i.) et se limite à une échelle communale voire infra-communale (ii.).

1. Dossier de Programme pluriannuel de développement touristique de février 1986, Cne de Vaujany, p. 15.

i. Une planification ancienne

275. La planification urbaine concerne la plupart des communes¹, à l'exception du Freney-d'Oisans qui a choisi d'élaborer une carte communale, de Clavans-en-Haut-Oisans, Oulles et Villard-Notre-Dame, qui sont soumises au règlement national d'urbanisme². Elle est ancienne, malgré la pression foncière dans les grandes stations. En effet sur les 16 communes couvertes par un document d'urbanisme, 3 seulement disposent d'un PLU. Les treize autres disposent de POS ce qui porte à plus de vingt ans l'ancienneté moyenne des documents d'urbanisme. En outre, quatre communes accueillant des stations de ski ne disposent que d'un POS partiel, le reste de leur territoire étant soit soumis au RNU (parfois après l'existence de Modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU)³ devenues caduques - cas de Venosc), soit couvert par un plan d'aménagement de zone (cas d'Auris et d'Oz-en-Oisans), ce qui saucissonne le territoire entre la station d'une part et le domaine skiable et les hameaux d'autre part. En effet les POS de ces communes étant antérieurs à la loi SRU, ils n'intègrent pas les PAZ et leur règlement. Aucun document ne prend en compte les dispositions des lois « Grenelle » et certains sont antérieurs à la loi « Montagne ». C'est le cas par exemple du POS de Mont-de-Lans, élaboré en 1980⁴ en pleine période de développement des stations de ski, et qui ne correspond donc plus à la réalité d'aujourd'hui. C'est également le cas des POS de la Vallée de l'Eau d'Olle (Vaujany, Auris et Oz), élaborés pendant ou au lendemain de la construction des stations satellites de l'Alpe d'Huez. Même le document d'urbanisme le plus récent en station, celui de Venosc, approuvé en 2011, s'inscrit dans la perspective d'un fort développement touristique puisqu'il a été élaboré à la suite de la candidature de la ville de Grenoble aux Jeux olympiques d'hiver de 2018⁵.

Les documents d'urbanisme étant anciens, leur échelle est en général communale, voire infra-communale.

1. Une liste des documents d'urbanisme des communes de l'Oisans de 1980 à 2021 figure en annexe 1.

2. La population respective de ces trois communes selon les chiffres INSEE est en 2015 de 108, 9 et 26 habitants.

3. Les Modalités d'application du règlement national d'urbanisme ont été créées par la L. n°83-8, 7 jan. 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et supprimées par la L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Les MARNU, élaborées pour quatre ans, précisaient, comme leur nom l'indique, les modalités d'application du règlement national d'urbanisme et permettaient de s'affranchir de la règle de la constructibilité limitée.

4. Ce POS adopté le 31 janvier 1980 a fait l'objet d'une révision par délibération du 24 février 1989, mais celle-ci consiste à créer de nouvelles zones d'urbanisation future sans revoir le diagnostic.

5. PLU de Venosc, 31 mai 2011, PADD, p. 6.

ii. Une planification limitée à une échelle communale voire infra-communale

276. Autre caractéristique de la planification urbaine, elle demeure communale, malgré le partage des domaines skiabiles par plusieurs communes, voir même la présence d'une station sur deux communes limitrophes aux Deux-Alpes¹, et la possibilité offerte par la loi de réaliser des POS intercommunaux partiels en station (voir *supra* n° 186, p. 280). Là, les communes (Mont-de-Lans et Vénosc) disposent chacune de leur document d'urbanisme malgré l'affirmation du PADD du PLU de Venosc selon laquelle « avec Mont-de-Lans, la coopération ne peut-être que totale² » en matière d'urbanisme. On constate en effet un décalage de 5 ans entre l'approbation du PLU de Vénosc et celui de Mont de Lans (qui a finalement été approuvé le 25 octobre 2016, quelques mois seulement avant la fusion des deux communes). Cette situation n'est pas propre à l'Oisans puisque le Conseil d'État a été amené à statuer sur les permis de construire situés dans la commune de Lélex et qui se cumulaient avec ceux accordés dans la commune voisine de Mijoux, avec laquelle elle « constitue un site touristique unique³ », portant ainsi à plus de 8000 mètres carrés la surface d'hébergement touristique créée, seuil des autorisations UTN à l'époque.

Il va sans dire que l'Oisans n'a pas approuvé de SCOT ou antérieurement de schéma directeur, cas rare en montagne, malgré les incitations progressives introduites dans le code de l'urbanisme. En revanche en 2011 la communauté de communes s'est décidée à élaborer un SCOT⁴ avec notamment pour objectif de « conforter durablement la vocation touristique du territoire⁵ ». En effet si le schéma directeur puis le SCOT permettent de s'exonérer de la procédure d'autorisation d'unités touristiques nouvelles, qu'elles soient de massif ou départementale jusqu'en 2016, ils nécessitent une négociation intercommunale des projets, notamment entre stations de ski concurrentes⁶. La coopération intercommunale n'est pas favorisée non plus par les règles spécifiques aux zones de montagne puisque celles-ci échappent dans un premier temps au seuil minimal de 5 000 habitants des EPCI à fiscalité propre⁷ jusqu'à la loi « NOTRe », ce qui autorise les micro EPCI alors même que la population touristique et saisonnière peut être considérable dans certains territoires. En outre l'Oisans est également peu concerné jusqu'en

1. Le domaine skiable des Deux-Alpes était partagé à l'époque entre trois communes : Mont-de-Lans, Venosc et Saint-Christophe-en-Oisans, mais la partie urbanisée de la station ne concernait que les deux premières.

2. PLU de Venosc, 31 mai 2011, PADD, p. 5.

3. CE, 16 fév. 1994, n° 108430, *Cne de Lélex*, *BJDU* 1994, 3, p. 7, concl. H. TOUTEE.

4. Délibération du conseil communautaire de l'Oisans du 10 novembre 2011.

5. Délibération du conseil communautaire de l'Oisans du 15 mars 2012.

6. J.-F. JOYE, « Encadrer localement l'urbanisme en zone de montagne : recours au droit adapté aux massifs ou crédibilité du droit commun ? », *Constr.-Urb.* nov. 2012, étude 11. Voir également les débats parlementaires : CR JOAN, 12 octobre 2016, à propos du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2016-2017/20170010.asp#P863594> (visité le 24/10/2022).

7. L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010 portant réforme des collectivités territoriales, art. 35.

2017 par la limitation de l'urbanisation en l'absence de SCOT qui ne vise que les communes situées à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants, seuil porté à 50 000 habitants. Seule commune alors potentiellement concernée, Allemont dispose d'un POS dont les larges zones à urbaniser ont été délimitées avant le 1^{er} juillet 2002 et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT.

Les documents d'urbanisme de l'Oisans étant anciens et réalisés sur des territoires réduits, ils s'appuient sur des règles en décalage avec le principe de préservation des espaces.

b. Une application des POS, outil de la consommation d'espaces, en décalage avec le principe de préservation des espaces

277. Dans ce contexte de document d'urbanisme rudimentaire, on retrouve une caractéristique déjà relevée par le SEATM dans une étude de 1990 portant sur les POS et le développement touristique en montagne, à savoir que le POS est parfois perçu comme un outil de relance économique pour l'activité de construction¹. Ce rapport précise d'ailleurs que « la vente de terrains à bâtir est encore dans toutes les stations la principale source de revenus pour les locaux. C'est bien souvent le seul moyen d'accumuler le capital minimum nécessaire au démarrage d'une petite entreprise dans le domaine du bâtiment, du commerce ou de l'accueil touristique. Il apparaît bien difficile aux communes de résister à cette pression des intérêts locaux² ».

En Oisans deux éléments permettent d'affirmer que les documents d'urbanisme cherchent à favoriser la relance économique ou démographique par la construction : leur instabilité d'une part (i.) et le surdimensionnement de leurs zones U ou NA/AU d'autre part (ii), notamment pour accueillir sans cesse de nouveaux lits touristiques, « malgré les difficultés des petites stations à commercialiser leurs programmes immobiliers³ ».

i. Des POS instables

278. Erwan le Cornec écrivait de manière générale à propos des plans d'occupation des sols que :

« malgré les garanties procédurales qui semblent entourer leur mise en œuvre, même les révisions se multiplient à un rythme effréné : la révision est désormais un procédé banalisé. Elle ne semble plus effrayer outre mesure les autorités locales

1. COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes*, Paris : Ed. du STU, 1990, p. 98.

2. *Ibid.*, p. 101.

3. *Ibid.*, p. 99.

qui, tout au contraire, voient dans le changement perpétuel de règle locale le moyen de mettre en œuvre une “politique d'aménagement dynamique” au plus près des réalités ou des opportunités foncières et économiques : les plans qui sont les supports des règles locales d'urbanisme sont exsangues de réflexion prospective et deviennent de simples distributeurs de droits à construire¹ ».

Le Conseil d'État avait pourtant formulé des propositions visant à limiter les modifications et les révisions à répétition dans son rapport « L'urbanisme : pour un droit plus efficace² », mais la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction s'y est refusé, le gouvernement souhaitant au contraire « apporter rapidement une première réponse à la situation de l'emploi et à la crise de la construction [. . .]. Les constructeurs se heurtent à des difficultés administratives ou contentieuses qui les conduisent à différer de trop nombreuses mises en chantier, voire même à abandonner leurs projets » selon les motifs du projet de loi. C'est d'ailleurs cette même loi qui a introduit des dérogations majeures à la loi « Montagne » pour faciliter les constructions. Il n'est donc pas surprenant que les POS des grandes stations de ski de l'Oisans aient fait l'objet de nombreux changements : 11 modifications et 2 révisions simplifiées ainsi qu'une mise en compatibilité pour le PLU d'Huez de 1993 à 2015, 10 modifications et une révision simplifiée pour le POS de Mont-de-Lans de 1990 à 2015. Dès lors le POS de 2015 peut-il respecter « l'économie générale du plan » alors qu'il n'a fait l'objet d'aucun bilan, d'aucune mise à jour du rapport de présentation en plus de 20 ans, mais a fait l'objet de multiples retouches, souvent dictées par la volonté de favoriser des projets particuliers³ ? En outre, on peut supposer que les impacts sur l'environnement, réduits pour chaque modification, peuvent se cumuler et générer au final des impacts importants. Ainsi, pour l'Oisans, de modifications en révisions, les zones NC et ND ont été grignotées, certes de manière modérée à première vue⁴, mais l'examen des modifications met en évidence une augmentation des possibilités de construire dans ces zones : le POS de Mizoën a été modifié en 2005 pour ajouter la possibilité en zone NC de construire des bâtiments annexes aux habitations existantes

1. E. LE CORNEC, *La prise en compte de l'environnement par les règles d'urbanisme*, sous la dir. de Y. JÉGOUZOU, Droit, Paris I, 1997, p. 156.

2. CONSEIL D'ÉTAT, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris : Conseil d'Etat, 1992, 203 p., p. 80 et s. et p. 141-142.

3. À titre d'exemples, le Club Méditerranée dispose de sa propre zone NAe au POS d'Huez, le POS de Mont-de-Lans a été révisé en 2009 pour transformer deux parcelles de la zone ND en zone UAb en vue de la création d'un hôtel 4 étoiles, le PAZ d'Auris-en-Oisans a été révisé pour permettre la réalisation d'un chalet d'appartements en accession d'environ 1 000 m² en partie Est de la zone le 5 décembre 2014.

4. Réduction des espaces naturels et agricoles nulle pour Huez de 1993 à 2015 ou Villard Raymond de 1991 à 2015, de 1,7 hectares par modification du POS d'Allemont du 20 février 1997, de 0,4 hectares par la révision partielle du 5 mars 2001 du POS de Vaujany. Le POS de Bourg d'Oisans enregistre en revanche une réduction des espaces naturels et agricoles de 34,5 hectares entre 2002 et 2018 (année du bilan du POS réalisé dans le cadre de l'élaboration du PLU), chiffre toutefois à relativiser, car la somme des surfaces diffère de 27,7 hectares entre ces deux dates.

de cette zone, mais aussi aux habitations situées dans le village et les hameaux existants en zone UA et UB jouxtant les zones NC¹, celui de Vaujany fait de même par modification de 2005 et prévoit également la possibilité de construire des extensions des bâtiments de la zone UA ou UB dans la zone NC², celui d'Ornon complète la liste des occupations des sols admises en NC et ND en y ajoutant les constructions dédiées à la production d'énergie renouvelables en 2006³ et celui d'Oz-en-Oisans autorise les changements de destination des bâtiments en zone ND⁴. Le POS de Mont-de-Lans prévoit une extension de la zone ND pour la création d'un petit ensemble de loisirs avec plan d'eau ainsi que l'implantation d'équipements publics : gendarmerie et logements de fonction, à proximité de la route départementale⁵. En 2006, ce POS permet d'implanter en secteur NDs des équipements d'intérêt général publics ou privés : « déchetterie, hélicoptère, etc. »⁶ tandis que celui d'Huez ouvre la possibilité de construire des parking sous-terrains en zone NCs (domaine skiable)⁷.

À ces atteintes aux zones agricoles et naturelles s'ajoutent des réductions d'espaces, formalisées par les documents graphiques des POS, facilitant une surconsommation.

ii. Une surconsommation d'espace

279. Les POS de l'Oisans se caractérisent par une surconsommation d'espace. Celle-ci est liée au surdimensionnement des zones constructibles (α .), à la surévaluation des perspectives démographiques (β .) et à la fuite en avant immobilière dans les communes touristiques (γ .).

α . Un surdimensionnement des zones constructibles

280. La réduction d'espaces naturels et agricoles est tout d'abord liée à la création de divers emplacements réservés pour la réalisation de stationnement ou d'infrastructures routières en zone NC et ND, l'atteinte la plus importante ayant été réalisée par mise en compatibilité du POS de Bourg d'Oisans dans le cadre de la déclaration d'utilité publique par arrêté préfectoral n° 2002-627 du 21 janvier 2002 pour le projet de déviation routière (RN 91). On observe

1. POS Mizoën, modification n° 2, 3 oct. 2005.
2. POS Vaujany, modification, 2 déc. 2005.
3. POS Ornon, modification, 18 déc. 2008.
4. POS Oz-en-Oisans, modification, 27 déc. 2006. Cette possibilité existe depuis la loi L. n° 2003-590, 2 juill. 2003 urbanisme et habitat, mais son introduction dans le POS n'en demeure pas moins une réduction de la protection édictée en raison des paysages ou des milieux naturels dans la zone ND.
5. POS Mont-de-Lans, modification n° 5, 23 sept. 2004.
6. POS Mont-de-Lans, modification n° 6, 1^{er} juin 2006.
7. POS d'Huez, modification, 7 avr. 2009.

FIGURE 2.2 – Surfaces des zones des POS de station (en hectares)

Station	Zones U	Zone NA	Zone NB	Zone NC	Zone ND
Villard de Lans	107	93 dont 33 NAa*		1810	4566
Les Gets	112	65 dont 19 NAa*		1560	1303 dont 140 en NDr
Les Contamines	120	91	29		7905
Notre Dame de Bellecombe	96	33			1016
Pralognan	32,1	11,6		334	8450
Champagny	38,4 dont 11,1 en zone de loisirs	13,6 dont 4,1 en NAa		1164,6	8539,4

* Naa zones constructibles dans le cadre d'un schéma général d'organisation portant sur une superficie minimum.

Source : SEATM, POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes.

également des suppressions d'espaces boisés classés par révision¹ ou mise en compatibilité² pour la réalisation d'équipements publics.

On constate également un surdimensionnement des zones dédiées à la construction dans les documents d'urbanisme. C'est déjà le résultat de l'analyse que fait le SEATM en 1990³, à partir du tableau reproduit en figure 2.2.

Il dresse le même bilan à propos des POS de l'Oisans en 1993 puisqu'il indique que « les capacités d'urbanisation dans les POS des stations sont globalement importantes (106 hectares/ 35 000 à 70 000 lits suivant la densité qui sera mise en œuvre) ». Il précise ensuite que si « sur les stations anciennes (Alpe d'Huez et les Deux-Alpes), les capacités résiduelles inscrites dans les POS semblent réalistes (11 à 15 hectares) », en revanche « sur les stations récentes

1. Suppression de 29 hectares d'EBC pour l'implantation télésiège au Châtelard : POS de La Garde, révision, 26 mai 2000.

2. Mises en compatibilité du POS de Livet et Gavet pour des ouvrages de production et de distribution électrique du 1^{er} novembre 2009 et du 29 décembre 2010 avec la suppression de 10 hectares d'EBC pour cette dernière mise en compatibilité.

3. COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes*, Paris : Ed. du STU, 1990.

(Auris, Oz-en-Oisans, Vaujany), les zones potentiellement constructibles sont démesurées (25 à 30 hectares)¹ ». Le tableau des surfaces réalisé (figure 2.3) à partir des POS disponibles à la DDT de l'Isère met en effet en évidence de larges zones d'urbanisation future², avec plus de 670 hectares (contre approximativement 450 hectares de zones U). Dans ce contexte, la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT pour les zones NA délimitées après le 1^{er} juillet 2002 n'a que peu d'incidence sur l'Oisans où les réserves foncières délimitées avant 2002 sont suffisamment importantes pour permettre la poursuite de l'étalement urbain sans contraintes.

Un examen plus approfondi montre en outre que le potentiel urbanisable est bien supérieur aux seules zones NA, certaines zones U étant partiellement vierges de toute construction. Ainsi, le bilan du potentiel urbanisable des POS réalisé dans le cadre de leur révision en PLU et complété par les données du projet de SCOT Oisans³ fait état de 490 hectares (non compris les 72,5 hectares de zone NA de la Garde) soit plus de 5 fois la consommation d'espace de 2003 à 2017 estimée par le projet de SCOT (91,3 hectares). En outre, il n'y a pas de corrélation entre le zonage et les besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transport des populations actuelles et futures, avant que la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville ne l'impose à l'ancien article L. 123-1 du code de l'urbanisme. Dès 1980 pourtant, une circulaire du Ministère de l'environnement et du cadre de vie indiquait que « la délimitation des zones U et NA [devait] correspondre aux besoins d'un développement conforme à l'esprit de la Directive "Montagne", c'est-à-dire qui soit le plus possible intégré à la vie locale en évitant aussi bien une excessive concentration qu'une mise en valeur insuffisante[...] ». Dans le cas des stations de tourisme d'hiver, une bonne adéquation des surfaces constructibles avec les capacités physiques du domaine skiable devait être recherchée « en évitant ou enrayant tout processus de fuite en avant⁴ ». Dès lors les POS les plus anciens se contentent, dans la partie « objectifs d'aménagement et justification des dispositions de POS », de décrire les destinations des différentes zones et les modifications et révisions partielles successives ne reviennent pas sur le projet initial du POS. Le POS de Mizoën du 18 mars 1989 fait exception puisque son rapport de présentation (p. 16) indique qu'il convient de délimiter de manière restrictive des zones de constructions nouvelles et précise « compte tenu du volume de la demande de logements prévisible dans les prochaines années, il semble qu'une dizaine de logements supplémentaires

1. MINISTÈRE DU TOURISME et DIRECTION DÉPARTEMENT DE L'EQUIPEMENT DE L'ISÈRE, *Schéma de cohérence Oisans, Unités touristiques nouvelles. Document présenté à la commission spécialisée des UTN du 8 juillet 1993*, cahier n° 2 urbanisations.

2. Précisons que si une grande partie des POS est accessible, le tableau des surfaces est souvent absent, c'est pourquoi les données utilisées relèvent soit du POS ou de ses modifications soit du bilan du POS réalisé dans le cadre de l'élaboration du PLU, étant précisé qu'au fil du temps, l'essentiel des modifications concernant le zonage a porté sur des transformations de zones d'urbanisation future en zones urbaines.

3. Projet de SCOT Oisans, arrêté le 8 novembre 2018, p. 117.

4. Circ., n° 80-25, 15 févr. 1980, relative aux études d'urbanisme et de sites 1980. - Mise en œuvre de la politique d'aménagement et de protection de la montagne.

FIGURE 2.3 – Synthèse des tableaux de zonage des POS de l'Oisans

Communes	Zonage (superficie en hectares)				
	Zones U	Zone NA	Zone NB	Zone NC	Zone ND
Auris 2014	39,4	28,5	0	240,2 306,1 NCs	476,5 249,3 NDski
Allemont ¹ 1993	78,25	46,8	0	54	4295,8
Bourg d'Oisans ² 1995	72,2	248,9	0	1205,2 12,2 Ncx (carrière)	3906 39,4 NDloisirs
Huez POS révisé en 1993	107,89	50,89	0	76 990 NCski	800
La Garde 1989	18,8	88,8	0	801	
Le Freney d'Oisans 2003	Existant ?	10 ha	0		
Livet et Gavet	37 + UA	30	0		
Mizoen 1989	9,2	0,8	0		
Mont de Lans	POS partiel 55,23	9,53	0		
Ornon (bilan POS)	9,53	16,31 ha	0	314,29 2,45	1905,72 76,96 NDski
Oz (bilan POS)	12,16	53,8	0	0	1077,14 1248,39 NDski
Saint- Christophe	3 + existant	7,8	0,8		
Vaujany 1999	60,9	21,5 2,5 ZAC	0	290,2 59,1 NCski	6935,2 545,8 NDski
Villard Reymond (1991)	0	4,5	0		
Villard Reculas POS 1979	16,5	1	0	8,3	355,8 123,4 NDs

1 Données 2010

2 Source : données de 1995 du rapport de présentation du dossier de modification du POS du 26 février 2002, p. 5.

Source : S. Moulin, à partir des POS de l'Oisans

annuel devrait largement la satisfaire », tout en prévoyant plus de 4 hectares de terrains à bâtir. Le POS moins ancien de Villard-Reymond approuvé le 25 mai 1991 fixe lui aussi un objectif d'aménagement qui est « d'organiser la croissance » de la commune en fonction du développement du réseau d'eau en la limitant à 30 logements nouveaux environ. Selon les chiffres de l'INSEE, il y aurait eu deux constructions nouvelles entre 1990 et 2017. Le SEATM dans son étude de POS de stations relève également que le POS « n'apparaît pas comme la traduction d'un projet précis pour la station. Il constitue plutôt un document d'encadrement traduisant les orientations définies par secteurs ¹ ». Pour les villages le constat est le même : l'ambition communale se limite à « lutter contre la désertification ² ». Cela se traduit sur le document graphique par la délimitation, autour de chaque hameau, d'une ou plusieurs zones d'urbanisation future qui permettent de doubler (voire tripler ou quadrupler) la superficie de l'urbanisation, tout en fixant des COS maximum faibles (de 0,2 à 0,6 à l'exception notable de l'hôtellerie pour laquelle le COS peut être porté à 1 voire 2 à Vaujany, Huez et Mont-de-Lans). Ces COS faibles favorisent une forte consommation d'espace et son mitage, comme le constate le SEATM à propos du POS des Gets approuvé en 1983, lequel « favorise un certain mitage de l'espace en n'organisant pas l'urbanisation en continuité avec le village-centre ³ ».

Les extraits de POS de l'Oisans ci-après illustrent la pratique courante qui consiste à délimiter autour des zones U des villages ou hameaux, de grandes zones NA (figures 2.4 à 2.8).

Le diagnostic du PLU de Bourg d'Oisans fait lui aussi le bilan suivant :

« le POS de Bourg d'Oisans est emblématique des documents d'urbanisme établis en France jusqu'aux années 1990, où les zones urbaines sont surdimensionnées et sous-exploitées : 104 hectares (hors activités) pour 3300 habitants, 1350 ménages, 1350 résidences principales et 2150 logements au total soit une moyenne de 21 logements à l'hectare.[...] Par ailleurs, les zones d'urbanisation futures sont conséquentes puisque plus du double des zones urbaines : 241 hectares pour les premières contre 111 hectares pour les secondes ! En regardant plus finement ce qui est non urbanisé à ce jour dans les zones urbaines et ce qui est déjà urbanisé dans les zones de future urbanisation, il est possible d'estimer à 185 hectares la surface des zones réellement urbanisées (toutes destinations des sols confondues) et sans prendre en compte l'urbanisation des zones rurales et agricoles. Bien

1. COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes*, Paris : Ed. du STU, 1990, p. 102.

2. POS de Saint-Christophe-en-Oisans, 18 déc. 1997, rapport de présentation, p. 24.

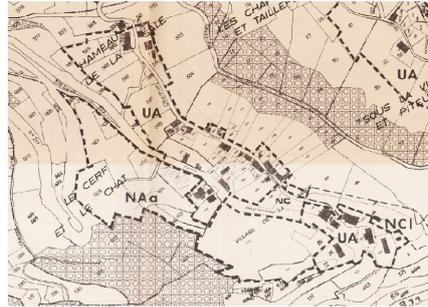
3. COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes*, Paris : Ed. du STU, 1990, p. 41.

FIGURE 2.4 – Extraits des POS d'Auris et de La Garde

Extrait du document graphique du POS d'Auris en Oisans au 5 octobre 1991 :
hameaux des Certs et de La Balme



Extrait du document graphique du POS de La Garde au 8 novembre 1986 :
hameau de la Sale



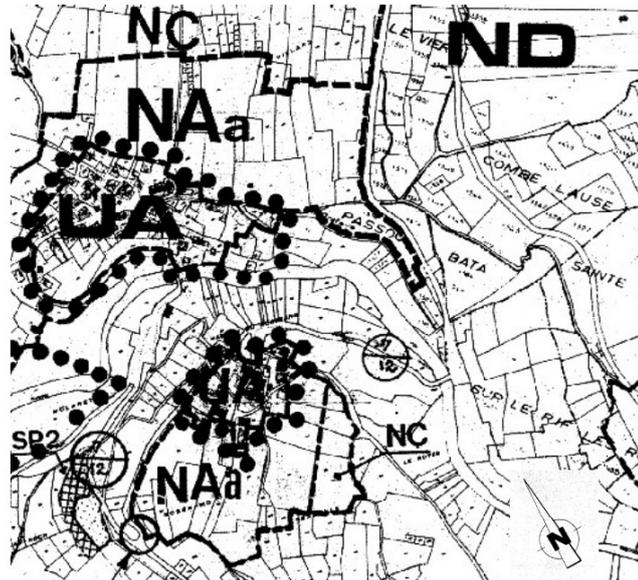
Source : POS d'Auris en Oisans, 5 octobre 1991 et POS de La Garde 8 novembre 1986.

FIGURE 2.5 – Extrait du POS d'Ornon



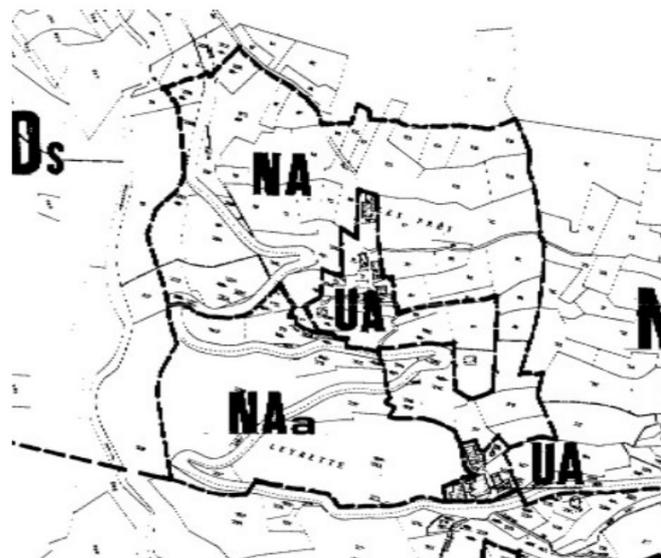
Source : POS d'Ornon, hameau de La Poyat, 3 mars 1989.

FIGURE 2.6 – Extrait du POS d'Oz-en-Oisans



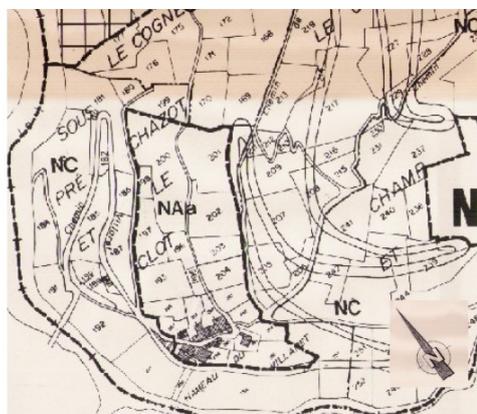
Source : POS d'Oz-en-Oisans, le village et le hameau de Roberand, 26 mai 1994.

FIGURE 2.7 – Extrait du POS de Saint-Christophe-en-Oisans



Source : POS de Saint-Christophe-en-Oisans, hameau de La Ville, 16 décembre 1997.

FIGURE 2.8 – Extrait du POS de Villard-Reymond



Source : POS de Villard-Reymond, hameau du Villaret, 25 mai 1991.

entendu cet étalement urbain programmé a des répercussions quasi immédiates sur les déplacements et les besoins en réseaux. Ces conséquences techniques et économiques ne doivent pas faire oublier qu'à travers l'étalement urbain c'est aussi la présence de l'agriculture, la qualité de l'environnement, le cadre de vie, le vivre ensemble... qui sont remis en cause¹ ».

On trouve également des exemples de POS surdimensionnés dans la jurisprudence comme par exemple dans la décision du Conseil d'État, du 17 mai 2004, n° 238359 qui concerne la révision du POS de la commune de Sainte-Léocadie dans les Pyrénées, avec pour perspective « une multiplication par six du nombre des logements et par neuf de la population résidente de cette commune » qui comporte alors une centaine de logements et moins de 150 habitants.

À partir des années 1990, les documents d'urbanisme et en particulier les plans locaux d'urbanisme vont « préciser les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services ». Ces besoins, liés notamment aux perspectives démographiques, ont été surévalués.

β. Une surévaluation des perspectives démographiques

281. On constate une surévaluation des besoins et en particulier des perspectives démographiques dans les POS. Ce phénomène n'est certes pas propre à la montagne mais il porte sur des

1. PLU de Bourg d'Oisans, 7 févr. 2018, rapport de présentation, p. 213.

espaces extrêmement contraints, rappelons-le (risques, pentes, espaces naturels à préserver. . .), ce que les POS eux-mêmes ne manquent pas de rappeler¹.

Le PADDUC fait d'ailleurs le même constat dans son diagnostic pour des communes littorales et/ou montagnardes puisqu'il relève l'absence d'un urbanisme de projet lié notamment à « la présence de documents d'urbanisme qui n'intègrent pas les exigences en matière sociale, environnementale et économique des lois "SRU" du 13 décembre 2000 et "Grenelle II" du 12 juillet 2010 ou même des lois "Montagne" et "Littoral" ». Il précise qu'une étude des zonages U/urbanisé de quelques documents d'urbanisme opposables en 2012 de communes du Golfe d'Ajaccio « montre que les constructions, en considérant leur stricte emprise au sol, ne consomment que 10 % du foncier ainsi zoné, pour une population totale accueillie de près de 80 000 habitants. Certes, cela tient en partie à des zonages un peu larges autour des zones urbanisées au lieu de les délimiter strictement, ainsi qu'à des parcelles non consommées en milieu de zone, mais cela traduit aussi notamment l'ampleur du délaissé des parcelles véritablement impactées par des constructions. Pour autant, malgré cette faible consommation effective des zones U, on continue de créer des zones AU/à urbaniser, qui incitent au fil du temps l'urbanisation à se répandre en tache d'huile et à s'étaler toujours un peu plus, impactant les espaces agricoles ou naturels, les paysages, et rendant l'équation de l'efficacité des transports publics et de l'autonomie énergétique toujours plus difficile à résoudre² ».

Ainsi, pour l'Oisans, le PADD du PLU de Villard-Reculas en 2005 vise à atteindre une population de 80 habitants sans fixer d'échéance, contre 59 habitants en 2003. En 2020 l'INSEE recense 58 habitants. La population est donc plutôt stagnante, malgré la relance espérée par la création de 300 à 400 lits touristiques en supplément des 1 400 lits existants³. Aujourd'hui le site internet de la commune fait état de 1200 lits touristiques⁴. Précisons que le PLU n'a pas fait l'objet de bilan.

La carte communale du Freney d'Oisans a été établie en prenant en compte le « rythme actuel de constructions, soit 4 logements environ par an, avec pour perspective à l'horizon 2007 un apport de 20 logements environ. Si l'on considère la taille des ménages à 2,8, cette hypothèse donnerait un apport d'environ 56 habitants nouveaux⁵ ». La population qui était de 221 habitants en 1999 a effectivement augmenté de 56 habitants en 2007 mais en 2020 la carte communale n'avait toujours pas été révisée car la consommation d'espaces initialement prévue était de 2000 m² de surface de terrain par logement, superficie doublée pour prendre en

1. Voir par exemple : POS Allemont, Rapport de présentation, p. 1 : « le groupement des habitations atteste la nécessité passée de ne pas gaspiller l'espace et le souci de protection contre les éléments naturels ».

2. PADDUC, 2 oct 2015, diagnostic, p. 105.

3. PLU Villard-Reculas, 17 déc. 2005, PADD.

4. <https://www.villard-reculas.com/fr/village-station/decouvrir.html> (visité le 7/12/2020).

5. Carte communale, Le Freney d'Oisans, 30 avril 2003, Rapport de présentation, p. 82.

compte la rétention foncière. Au final, 8 hectares étaient ainsi alloués à l'habitat en 2003 dans le rapport de présentation et 9,5 hectares dans le document graphique, auxquels s'ajoutaient la délimitation d'une zone UL à destination de camping. Le rapport de présentation, pourtant rédigé après la loi Solidarité et renouvellement urbain précisait que « cette démarche exclut la réhabilitation des bâtiments anciens mais respecte la tendance actuelle vers la création de logements individuels ». Heureusement, selon le diagnostic du projet de SCOT de l'Oisans, seuls 1,26 hectares de terrains ont été consommés de 2003 à 2017.

Enfin, le PLU de Venosc, pourtant plus récent, ne fixe pas d'objectifs chiffrés de consommation d'espace et se contente d'indiquer que la commune souhaite un accroissement « modéré » de sa population permanente et de la création de lits touristiques¹ en précisant dans le rapport de présentation que dans la station des Deux-Alpes « la réhabilitation, le renouvellement et surtout l'optimisation de la gestion du parc immobilier touristique sont les objectifs prioritaires » tout en prévoyant le développement du secteur des Banchets (8,1 hectares) pour l'accueil d'une « offre nouvelle et complémentaire de celle existante ». Dans la vallée, « les facteurs d'attractivité, les infrastructures existantes et le type de tourisme “vert” que la commune souhaite développer autorisent une capacité d'accueil nettement supérieure à l'existante² ».

De manière générale on observe dans les PLU une exagération des perspectives démographiques ou des besoins fonciers, accentuée dans les secteurs les plus touristiques par la méconnaissance de l'occupation des hébergements touristiques, dont la mesure en « lits » résulte « d'un bricolage statistique » qui favorise le maintien de zones d'incertitude, autant de possibles marges de manœuvres pour les acteurs³. À cela s'ajoute également le flou de la destination « habitations » du code de l'urbanisme qui désigne à la fois les résidences principales, les résidences secondaires⁴ et les résidences de tourisme⁵. Car le règlement du POS puis du PLU jusqu'en 2016⁶ ne pouvait opérer de différenciations, et notamment interdire le changement de destination, qu'entre les neuf destinations limitativement énumérées à l'ancien article R. 123-9 du code de l'urbanisme : bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou

1. PLU, Venosc, 31 mai 2011, PADD, p. 7.

2. PLU, Venosc, 31 mai 2011, rapport de présentation, p. 241.

3. G. FABLET, « La croissance immobilière des stations de sports d'hiver en Tarentaise : entre vulnérabilités conjoncturelles et dérèglements structurels », *RGA* 2013, 101-3, p. 3.

4. Selon l'INSEE, une résidence secondaire est un logement utilisé pour les week-ends, les loisirs ou les vacances. Les logements meublés loués (ou à louer) pour des séjours touristiques sont également classés en résidences secondaires. La distinction entre logements occasionnels et résidences secondaires est parfois difficile à établir, c'est pourquoi, les deux catégories sont souvent regroupées.

5. Selon l'article D. 321-1 du code du tourisme « la résidence de tourisme est un établissement commercial d'hébergement classé, faisant l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière ».

6. A. 10 nov. 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, puis A. 31 janvier 2020 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

forestière, entrepôt, service public ou d'intérêt collectif, hébergement hôtelier et habitation, à moins que l'existence des services qui « caractérisent l'activité d'un service hôtelier » ne les fasse entrer dans la destination hébergement hôtelier¹.

Enfin, le premier PLU grenellisé de l'Oisans, celui de Besse, prévoit une augmentation de la population de 1,4 % par an contre 1 % constaté au cours des années précédentes pour atteindre 195 habitants en 2021. En 2020, la population est de 148 habitants (contre 142 au moment de l'élaboration du PLU).

Dans les stations de ski, on trouve également l'idée sous-jacente du « Plan neige » que le financement des remontées mécaniques passe inéluctablement par la construction de logements neufs. Le POS de la commune de Vaujany, l'illustre clairement puisque sa révision est justifiée comme suit : « après une dizaine d'années d'activité, la situation présente montre que le point d'équilibre économique n'est pas atteint pour la station. En effet, la capacité actuelle des hébergements ne permet pas de rentabiliser ou de justifier les équipements ou services publics et privés présents, ni d'assurer une promotion vis-à-vis de l'extérieur à une échelle suffisante. Une nouvelle phase de développement est nécessaire² ». Plus récemment, les élus du conseil communautaire de l'Oisans ont fixé pour objectif au SCOT de réhabiliter les lits touristiques et assurer un renouvellement suffisant notamment par des programmes neufs pour maintenir la capacité d'accueil du territoire³. Il n'est plus question ici de développement, car le constat de la « maturité » du marché du ski est partagé, mais de développement du parc immobilier pour compenser l'érosion programmée des lits touristiques. Car le passage de lits dits « chauds », c'est à dire occupés au moins douze semaines par an, à lits dits « froids⁴ », c'est-à-dire occupés entre deux et quatre semaines par an⁵, est le résultat du modèle économique de production de masse, qui a prévalu pendant la période du « Plan neige »⁶ dont la conséquence directe est une fuite en avant immobilière.

γ. La problématique particulière de la fuite en avant immobilière

282. L'économie des stations de ski créées dans le cadre du « Plan neige » reposait en grande partie sur la promotion immobilière de grandes copropriétés regroupant des résidences secondaires. La clientèle susceptible d'acheter un bien immobilier en montagne étant toutefois limitée, la taille des appartements a été dans un premier temps réduite pour les rendre plus

1. CE, 9 mars 1990, n° 83457, *SCI Le Littoral*.

2. POS Vaujany, 18 févr. 1989, Rapport de présentation du POS révisé le 1999, p. 27.

3. Délibération du conseil communautaire de l'Oisans, 15 mars 2012.

4. Appelés aussi « diffus », ou « volets clots ».

5. F. MIQUEL, J. MOUGEY et G. RIBIÈRES, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, 006747-01, CGEDD, CGEFI, 2010, 53 p.

6. G. FABLET, « La croissance immobilière des stations de sports d'hiver en Tarentaise : entre vulnérabilités conjoncturelles et dérèglements structurels », *RGA* 2013, 101-3, p. 2.

accessibles, privilégiant ainsi « l'économie immédiate qui peut générer à terme des problèmes d'adaptation aux besoins des touristes ¹ », avant que les promoteurs ne cherchent de nouvelles solutions. En outre, la faible occupation de ces hébergements réduisait la rentabilité des équipements touristiques insuffisamment fréquentés ². Le Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) du 20 décembre 1973 avait demandé que soient étudiées toutes les mesures propres à permettre une plus longue durée d'occupation des moyens d'hébergement dont disposaient les stations, de façon à assurer la rentabilité des équipements collectifs ³. De nouvelles solutions s'étaient alors multipliées, comme les résidences hôtelières, les clubs-hôtels et la multipropriété, qui permettaient de répondre à cet enjeu, tout en ouvrant les stations à une clientèle plus large.

La « banalisation » des lits devint ainsi un objectif majeur des stations de sports d'hiver et le Secrétariat d'État au tourisme imposa alors pour toute extension ou création d'hébergement en station que 50 % au moins des lits soient banalisés. Cette proportion devient également une condition des classement de stations de sports d'hiver dans l'arrêté du 10 avril 1973. Mais l'engrenage de la fuite en avant immobilière était lancé : il fallait construire pour rentabiliser les équipements puis équiper pour éviter la saturation et ainsi de suite, avec pour effet, « une proportion excessive de locaux d'habitation privatifs qui nuit à la rentabilité de l'opération, car elle a pour conséquence qu'en dehors des périodes de pointes trop peu de lits sont occupés ⁴ ». Cette production de logements a également eu pour conséquences un bouleversement du marché foncier qui rendit l'accès à l'habitat difficile pour les montagnards et les travailleurs saisonniers, ainsi qu'une perte d'attractivité des stations (phénomène des « volets clos »).

Le rapport de Louis Besson promouvait donc la mise en location des résidences secondaires qui permettaient d'accueillir plus de visiteurs « sans investissements publics supplémentaires (routes, réseaux) et sans utilisation nouvelle de l'espace », ainsi que la réhabilitation du bâti montagnard existant ⁵, mais aucune mesure nouvelle n'aboutit, car cela aurait impliqué alors un contrôle de la puissance publique sur la destination d'un produit immobilier et aurait posé alors le problème de la compatibilité d'une telle restriction à l'usage du bien avec le droit de propriété. Pourtant, d'autres États comme la Suisse, l'Autriche et l'Allemagne ont franchi ce

1. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 212.

2. Perte virtuelle de chiffre d'affaires global pour les stations que certains élus estiment à 50 % selon le rapport de F. MIQUEL, J. MOUGEY et G. RIBIÈRES, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, 006747-01, CGEDD, CGEFI, 2010, p. 12.

3. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 67.

4. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 74.

5. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 330.

pas et adopté des dispositions visant à contrôler la prolifération des résidences secondaires ¹.

Pis, des incitations fiscales adoptées dans les années 1990 ont continué à favoriser les constructions neuves et accéléré par là même le « refroidissement » des lits anciens inadaptés à la demande et dont la réhabilitation était rendue difficile du fait du nombre de propriétaires. Instauré par la loi de finances 1999, le dispositif « Demessine » permettait au propriétaire d'un bien immobilier qui investissait dans une résidence de tourisme située en zone de revitalisation rurale, d'alléger ses impôts en contrepartie d'un engagement d'affecter le bien à la location pendant une durée de 9 ans au moins. Le propriétaire pouvait néanmoins occuper son bien occasionnellement au maximum 8 semaines par an. Remplacé par le dispositif « Censi-Bouvard » codifié à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts, les investissements immobiliers réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle continuèrent à s'accompagner d'une réduction des impôts sur le revenu entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2021. Ce dispositif accordait une réduction d'impôt de 25 % jusqu'en 2010 et de 11 % à partir de 2013, imputable sur neuf ans, à l'occasion de l'acquisition, par un propriétaire personne physique, « d'un logement neuf ou en l'État futur d'achèvement ou d'un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ou d'une rénovation ou qui fait l'objet de [tels] travaux [...] qu'ils destinent à une location meublée n'étant pas exercée à titre professionnel ». Les résidences de tourisme classées en ont bénéficié jusqu'à ce que la loi de finances pour 2016 ² les exclue du bénéfice de ce dispositif pour stopper « une incitation à la construction de programmes neufs sans lien avec la demande de logements ³ » et crée un nouveau régime de réduction d'impôt en faveur de leur rénovation (art. 199 *decies* G bis CGI) dans le double objectif de les réhabiliter et d'incorporer des logements non marchands au secteur marchand par leur intégration à des résidences de tourisme, l'octroi de la réduction d'impôt supposant le respect d'une obligation de location.

Stimulées par ces incitations fiscales, les constructions de résidences de tourisme, définies à l'article D. 321-1 du code du tourisme, se sont multipliées d'autant plus que les élus y ont vu une manière de pallier la perte de vitesse de l'hôtellerie, repoussant ainsi le problème des lits froids de 9 ans tout en générant une surproduction de logements neufs ⁴. Le législateur avait certes prévu avec les ORIL-VRT (Opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs et Villages résidentiels de tourisme) ⁵, un dispositif pour faire face au risque croissant de voir

1. F. ROUX, « Banalisation des projets touristiques, condition d'un urbanisme durable en montagne », *JT* 2014, 161, p. 32.

2. L. n° 2016-1917, 29 déc. 2016 de finances pour 2017, art. 69.

3. H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information 384, Sénat, 19 fév. 2014, URL : <http://www.senat.fr/rap/r13-384/r13-3841.pdf>, p. 99.

4. *Ibid.*, p. 90.

5. Art. L. 318-5, C. urb. introduit par l'art. 186 de la loi n° 2000-1208, 13 déc. 2000 relative à la solidarité et

apparaître des friches touristiques, mais il ne pouvait qu'échouer face à de telles incitations à construire des hébergements neufs¹. Le rapport sur la réhabilitation de l'immobilier de loisirs en 2010 fait état de 500 appartements rénovés jusqu'en 2008, soit environ 2800 lits² (moins de 1 % du potentiel de rénovation de l'immobilier de loisirs).

À cela s'ajoute un « effet de chasse » de la construction de logements touristiques neufs, qui viennent concurrencer les lits « tièdes » (ceux qui sont occupés de 1 à 3 mois par an) accélérant ainsi leur désaffectation. En 2010, le Syndicat national des téléphériques de France estimait que le seul moyen de compenser la perte des lits marchands était la construction d'hôtels et de nouvelles résidences de tourisme³, politique peu compatible avec la modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Malgré l'ancienneté de la problématique des lits froids, ce phénomène s'est accéléré avec :

- « le vieillissement du parc immobilier (75 % des lits en résidences secondaires ont été construits avant 1990) et l'obsolescence de certains lits par manque de réinvestissement,
- un ralentissement de la construction neuve depuis quelques années après 40 ans de croissance soutenue (foncier plus rare, déconnexion du marché touristique et du marché de l'immobilier),
- la sortie des lits du système professionnel de gestion : de l'hôtellerie vers la résidence secondaire (fin d'activité et vente à la découpe), des résidences de tourisme vers la résidence secondaire (sortie des baux), les centres de vacances qui régressent avec la diminution des colonies de vacances⁴ ».

On observe en parallèle de 2003 à 2013 une baisse des lits hôteliers de 8 % (16 % à l'échelle de l'espace montagne globalement), une baisse des lits en hôtellerie de plein air de 8 % et une croissance des lits en résidences secondaires de 20 % qui représentent globalement entre 50 % et 75 % des lits touristiques. Les lits liés aux résidences de tourisme ont augmenté de 88 % sur la même période, mais ils constituent potentiellement des « lits froids » passés la

au renouvellement urbains. Les villages résidentiels de tourisme sont définis à l'art. L. 323-1 C. Tourisme. Cette notion a été introduite par l'art. 34, L. n° 98-1266, 30 déc. 1998 portant loi de Finances pour 1999 et codifié au code du Tourisme par l'Ord. n° 2004-1391, 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme.

1. Les incitations fiscales à la construction neuve ne sont toutefois pas les seules en causes dans la « déshérence progressive » des ORIL : manque d'incitation des communes, complexité et lourdeur du dispositif selon le rapport de F. MIQUEL, J. MOUGEY et G. RIBIÈRES, *La réhabilitation de l'immobilier de loisirs en France*, 006747-01, CGEDD, CGEFI, 2010, p. 15.

2. *Ibid.*, p. 15.

3. Cité par G. FABLET, « La croissance immobilière des stations de sports d'hiver en Tarentaise : entre vulnérabilités conjoncturelles et dérèglements structurels », *RGA* 2013, 101-3, p. 9.

4. B. BRASSENS et B. FARÈNIAUX, *La réhabilitation de l'immobilier de loisir*, 012232-01, CGEDD, IGF, juill. 2018, p. 3.

période du bail, ou du moins des résidences secondaires dont l'intensité d'occupation peut être très variable, car selon les massifs, le taux annuel de sortie des lits touristiques des réseaux commerciaux professionnels est estimé entre 1 et 5 % pour les résidences de tourisme¹ : la compensation de cette érosion nécessiterait, selon un rapport de la Cour des comptes, la création de 3 000 à 5 000 lits chaque année². En Oisans, le rapport de présentation du projet de SCOT arrêté le 8 novembre 2018 prévoit une diminution de 3 000 lits entre 2019 et 2024 du fait des prochaines fin des baux commerciaux des résidences de tourisme³. En Maurienne, le SCOT prévoyait la création de 22 800 lits nouveaux à l'horizon 2030 dans les stations de ski devaient permettre a minima le maintien de la fréquentation, alors même que les lits existants ne sont pas pleinement occupés même en haute saison⁴.

On peut donc conclure que la loi « Montagne » codifiée à l'article L. 145-3 IV du code de l'urbanisme qui prévoyait que « le développement touristique devait favoriser l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles » a failli sur le long terme.

Ce n'est malheureusement pas la seule disposition à avoir été reléguée, car on constate que les documents d'urbanisme sont globalement incompatibles avec la loi « Montagne » et les évolutions du droit de l'urbanisme.

2. Des documents d'urbanisme incompatibles avec la loi « Montagne » et les évolutions du droit de l'urbanisme

283. Nous avons vu dans le chapitre précédent que les évolutions du droit commun de l'urbanisme ont progressivement dépassé les dispositions de la loi « Montagne ». La question qui nous intéresse ici est celle de l'application du code de l'urbanisme dans les POS de montagne d'une part pour ce qui concerne la loi « Montagne » elle-même et d'autre part pour ce qui concerne les évolutions législatives du droit commun. Le constat qui s'impose est que ces documents ne sont souvent pas compatibles avec la loi « Montagne » dès l'origine (a.) et qu'ils n'ont pas pris en compte les évolutions du code de l'urbanisme (b.).

1. *Ibid.*, p. 7.

2. COUR DES COMPTES, *Les stations de ski des Alpes du Nord face au changement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, Rapport public annuel, Cour des comptes, fév. 2018, p. 466.

3. Projet de SCOT Oisans, arrêté le 8 novembre 2018, rapport de présentation, p. 45.

4. TA Grenoble, 30 mai 2023, n° 2002427, 2004369, 2004919, *Association Valloire Nature et Avenir*, AJDA 2023, comm. P. YOLKA et J.-F. JOYE.

a. Des documents d'urbanisme incompatibles avec la loi « Montagne »

284. Le PLU d'Allemont dresse le bilan de la transition du POS au PLU suivant : « la surface résiduelle est fortement réduite entre le POS et le PLU du fait de l'abandon de nombreux terrains classés en zone de future urbanisation NA, NAA, NAb au POS mais aussi de secteurs UA ne respectant pas le principe de continuité d'urbanisation, les contraintes liées aux risques naturels ou la nécessaire protection de terrains agricoles¹ ».

Ce constat de l'illégalité du POS au regard de la loi « Montagne » est assez symptomatique des POS de l'Oisans (i.). Ils n'ont pas été corrigés ultérieurement pour autant (ii.).

i. L'illégalité des POS de l'Oisans au regard de la loi « Montagne »

285. Les POS de l'Oisans ne sont pas compatibles avec les principes d'urbanisme de la loi « Montagne », qu'il s'agisse de l'obligation d'urbaniser en continuité de l'urbanisation existante ($\alpha.$), de la préservation des espaces ($\beta.$), du patrimoine culturel montagnard ($\gamma.$), de la protection contre les risques naturels ($\delta.$) ou de la préservation des rives des lacs et plans d'eau (nous étudierons ce dernier cas *infra* n° 296, p. 418).

$\alpha.$ Urbanisation en discontinuité de l'urbanisation existante

286. Bien qu'en principe seuls l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes et la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, soient possibles en discontinuité de l'urbanisation existantes avant 2016, les règlements des zones NC et ND des POS de l'Oisans autorisent des extensions non limitées ou une succession d'extensions limitées des habitations², des annexes aux constructions d'habitations³, ainsi que des équipements privés⁴ ou des équipements publics qui ne sont pas nécessairement incompatibles avec le voisinage des zones habitées⁵. La construction d'un restaurant d'altitude à Huez a ainsi fait l'objet d'une décision de la Cour administrative d'appel de Lyon qui a considéré que si quelques constructions sont implantées dans le voisinage de ce projet, « constituées notamment d'un kiosque pour

1. PLU d'Allemont, 18 mars 2019, rapport de présentation, p. 173 (justification des choix retenus, p. 7).

2. Jusqu'à 250 m² de SHON dans les POS d'Allemont du 10 mai 2007, de Bourg Oisans du 26 juin 2002, jusqu'à 200 m² dans le POS d'Oz en Oisans en 2009, pour des constructions de plus de 30 ou 50 m² de SHON.

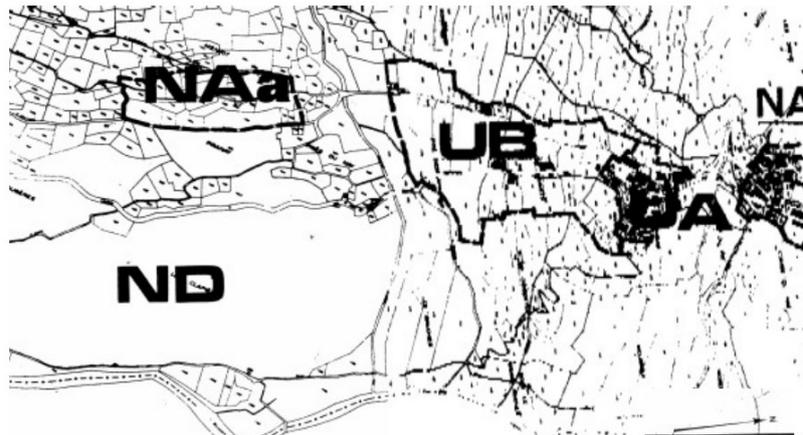
3. POS de Vaujany, 9 nov. 2001 ; POS de Mizoën, 3 oct. 2005.

4. Comme la création ou l'extension de bâtiments d'activités non nuisantes en zone NC dans le POS de Bourg d'Oisans au 26 juin 2002, les équipements liés aux activités sportives, socioculturelles et de loisirs dans le POS de Mont-de-Lans au 15 décembre 2009, les aires de loisirs privées et leurs équipements d'accompagnement, au POS d'Allemont au 10 mai 2007.

5. Comme la gendarmerie ou les logements nécessaires aux emplois communaux ou ceux relevant de l'État, dans le POS de Mont-de-Lans au 15 décembre 2009, ou la construction d'équipements communaux tels que locaux techniques, garages, ateliers dans le POS d'Oz-en-Oisans en 2009.

FIGURE 2.9 – Extrait du POS d'Allemont

Extrait du document graphique du POS d'Allemont au 5 avril 1995. La zone NAa est en discontinuité de l'urbanisation existante



Source : POS d'Allemont, 5 avril 1995

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 chalet lié à une activité de scooter des neiges, aucune n'étant d'ailleurs à usage principal d'habitation, ces bâtiments ne sauraient être regardés comme formant un hameau existant au sens de l'article L. 145-3 précité ; que d'autre part, le projet de restaurant d'altitude litigieux ne constitue pas un équipement sportif au sens du paragraphe I de l'article L. 145-3 précité, dont la construction pourrait être autorisée à titre dérogatoire en discontinuité de tout village¹ ». Le POS d'Huez a été modifié le 24 juin 1998 pour limiter l'implantation des restaurants d'altitude à un site unique (mais sans prévoir d'étude de discontinuité pour autant), et le même type de disposition a perduré dans le POS de Mont-de-Lans jusqu'à sa révision en PLU le 25 octobre 2016.

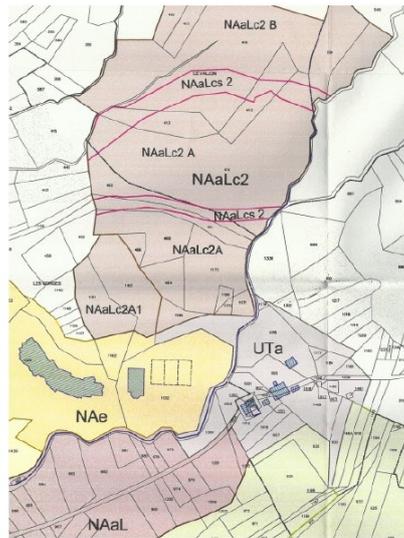
On trouve également des zones d'urbanisation future NA en discontinuité dans les POS d'Allemont ou d'Huez (voir extraits des POS aux figures 2.9 et 2.10 ci-après).

Pour cette dernière commune, le document d'urbanisme, prévoyait deux zones NA indicées dites « des chalets de l'altiport » et de « Chances et Passeaux » en discontinuité de l'urbanisation

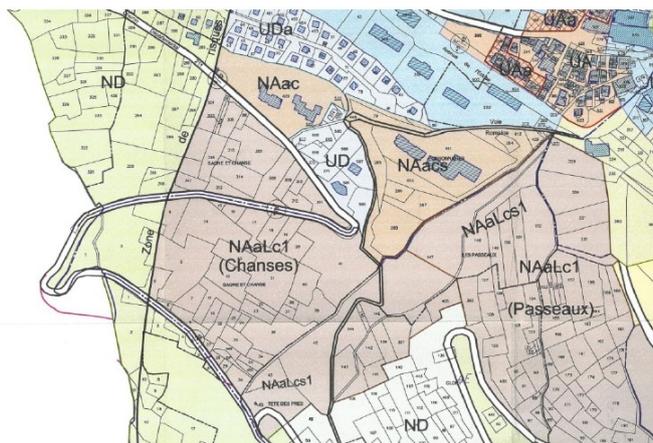
1. CAA Lyon, 23 mars 2004, n° 00LY00071, *M. et Mme Constant-Marmillon c. Cne d'Huez*, DAUH 2005, p. 416.

FIGURE 2.10 – Extraits du POS d'Huez

Extrait du document graphique du POS d'Huez au 21 septembre 2004. Les zones NaaLc, sont des « zones de chalets », séparées de la zone Nae par une route.



Extrait du document graphique du POS d'Huez au 21 septembre 2004. La zone NaaLc1 de Chances est en discontinuité de l'urbanisation existante



Source : POS d'Huez, 21 septembre 2004

existante sans qu'il soit fait mention d'une autorisation UTN. Quoiqu'il en soit les chalets de l'altiport ont finalement été construits au début des années 2000 sans étude de discontinuité. En revanche, le permis d'aménager du secteur de Chances et Passeaux a été refusé le 16 avril 2008 en raison de la discontinuité du secteur de Chances avec l'urbanisation existante et de la rupture géographique que constitue la piste de ski entre les secteurs de Chances et de Passeaux. Les propositions d'aménagement de ce secteur par la commune ont été accueillies défavorablement par la CDNPS réunie le 15 décembre 2010 en raison de leurs impacts paysagers.

En ce qui concerne le POS de La Garde, deux grandes zones NA ont été délimitées à la suite de la décision du comité interministériel du 18 octobre 1984 d'autoriser l'engagement des études dans le cadre du PPDT de la montagne de l'Homme. Le secteur du Rosay, était destiné à accueillir des lits touristiques, tandis que celui de la Rochette devait accueillir des remontées mécaniques. Toutefois l'autorisation UTN accordée le 22 avril 1991 par arrêté SGAR n° 91.205 du préfet de la Région Rhône-Alpes, n'a porté que sur les remontées mécaniques. Les deux zones NA ont cependant perduré malgré l'absence d'UTN pour la première et la caducité de l'UTN pour la deuxième, ce qui pose la question du lien entre les UTN autorisées et les documents d'urbanisme dont ils ne constituent pas une pièce.

Des zones U délimitent également des parcelles constructibles autour de constructions qui ne constituent ni un hameau, ni un groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existants¹.

Pour tous les POS, il semble qu'il a été considéré qu'il suffisait que la zone NA soit contiguë à la zone U pour qu'il y ait continuité², quelle que soit la disproportion de la zone NA au regard des besoins économiques et démographiques, et quel que soit son mode d'urbanisation (opération d'aménagement d'ensemble ou urbanisation au fur et à mesure de la réalisation des équipements), alors que le Conseil d'État avait estimé en 1996 qu'un terrain entouré d'un faible nombre d'immeubles bâtis ne permettait pas de réaliser une urbanisation « en continuité »³.

Cette situation n'est pas propre à l'Oisans puisqu'en 2013, le bilan de la DTA des Alpes Maritimes constatait qu'en 2003 « près des 3/4 des documents d'urbanisme en vigueur étaient incompatibles avec les modalités d'extension de l'urbanisation dans les communes soumises à la loi "Montagne" (47 sur 64). En 2013 la proportion s'est inversée (24 sur 88) du fait notamment de l'augmentation du nombre de communes couvertes par un document d'urbanisme⁴ ».

1. Secteurs de Fournats et de la Combe dans le POS d'Allemont du 10 mai 2007, zone Urg sous la route de Cert Chevallier dans la carte communale du Freney d'Oisans du 30 avril 2003.

2. Par exemple POS d'Allemont 25 juill. 1987, rapport de présentation, p. 43 ; POS d'Huez, 8 oct. 1993, rapport de présentation, p. 23.

3. CE, 23 oct. 1996, n° 159473, *Cne de Combloux*, *Quot. jur.* 22 juill. 1997, p. 3 ; *Gaz. Pal., pan. dr. adm.* 1997, 2, p. 113-114 ; *BJDU* 1996, 6, p. 453.

4. DDT DES ALPES MARITIMES, *Fiche d'évaluation de la DTA III-h) sur l'objectif à atteindre « maîtriser le*

Conséquence du non-respect du principe d'urbanisation en continuité, les POS de l'Oisans protègent peu les espaces montagnards.

β. Les espaces montagnards peu protégés par les POS

287. Le principe de préservation des milieux caractéristiques et des terres agricoles est lui aussi peu respecté. À cet égard le POS de Vaujany est édifiant puisque les principes qui ont dicté son élaboration en 1989 sont les suivants : « une protection maximale des terrains agricoles doit être envisagée, mais les constructions au voisinage des hameaux ne doivent pas être freinées ; un respect plus scrupuleux de l'environnement, mais en contrepartie, le domaine skiable potentiel doit être utilisable au maximum et le POS doit favoriser ce type d'utilisation des terrains ¹ ». De manière générale, les équipements susceptibles d'être autorisés en zone NC et ND sont nombreux (infrastructures et installations d'intérêt général, aires de stationnement ², parkings souterrains ³, centrales hydroélectriques ⁴, aires de loisirs ⁵, équipements liés à la pratique du ski et de la randonnée, équipements et aménagements ouverts au public et nécessaires à la pratique de loisirs de plein air ⁶ - c'est à dire, les golfs comme le précisent certains POS-, constructions et installations nécessaires à la production d'énergie ⁷, extensions et annexes des constructions). En outre aucun coefficient d'emprise au sol ou coefficient d'occupation des sols n'est prévu y compris dans les vastes zones NDL (zones naturelles réservées à des activités touristiques) ⁸. Il est vrai cependant que la jurisprudence est intervenue tardivement sur ce point avec notamment une décision de la Cour administrative d'Appel de Lyon du 6 mai 2008 ⁹ qui annule partiellement pour méconnaissance de l'ancien article R. 123-9 du code de l'urbanisme, un PLU qui définit un sous-secteur Na où était admise la construction d'équipements d'accompagnement liés à l'extension d'un espace vert public sans fixer de conditions de hauteur et de densité des constructions. En 2010, le PLU de Saint-Nizier du Moucherotte est lui aussi annulé car le règlement de sa zone Nt dédiée à la réalisation d'espaces et de parc de loisirs, n'avait pas fixé de limite de hauteur ni de COS alors qu'il permettait la

développement », 2013.

1. POS de Vaujany, 18 jan. 1989, rapport de présentation, p. 35.

2. Ensemble des POS de l'Oisans.

3. Règlement du POS d'Huez au 11 décembre 2009.

4. Règlement du POS d'Allemont au 10 mai 2007.

5. Règlements des POS d'Allemont au 10 mai 2007, de Bourg d'Oisans au 26 juin 2002, d'Huez au 11 déc. 2009, de Vaujany au 9 nov. 2001, d'Ornon au 17 mars 2010, de Saint-Christophe-en-Oisans au déc. 2007, de Mizoën au 3 oct. 2005.

6. Règlement des POS de Bourg d'Oisans au 26 juin 2002, d'Huez au 11 déc. 2009, de Vaujany au 9 nov. 2001, de Mizoën au 3 oct. 2005.

7. Règlement du POS d'Ornon au 17 mars 2010.

8. 9,32 hectares pour Mont-de-Lans, 88,6 hectares Bourg d'Oisans, secteur NDI près de la Bérarde à Saint-Christophe en Oisans, dont la surface n'est pas indiquée au rapport de présentation du POS du 18 déc. 1997.

9. CAA Lyon, 6 mai 2008, n° 07LY00846, *Cne de Marsannay le Bois*.

construction de bâtiments ¹.

Là encore, l'analyse des POS de l'Oisans corrobore celle du SEATM en 1990 sur les POS de stations. Il indique en effet que le POS des Gets, approuvé en 1983, « n'assure pas véritablement une protection des terres nécessaires au maintien et au développement des exploitations agricoles ² » et tous les POS ³ :

« ont cherché à permettre un développement plus ou moins contrôlé des hameaux et écarts éloignés. Les solutions adoptées par les communes vont du classement en UC ou NB (Les Contamines) à l'adaptation du règlement des zones NC de manière à permettre la construction individuelle (Villard-de-Lans, Champagny Notre-Dame-de-Bellecombe) ou à l'instauration d'un système de transfert de COS en ND (Les Gets). Malgré des similitudes, cette atteinte à la préservation des espaces naturels n'a pas la même importance à Champagny où le règlement permet seulement l'aménagement des bâtiments existants et leur extension et à Notre-Dame-de-Bellecombe (pourtant révisé après l'adoption de la loi « Montagne ») où l'ensemble de la zone NC est constructible ⁴ ».

Il conclut que « la protection des terres agricoles ne semble vraiment assurée que dans les secteurs soumis à des risques naturels ou dans ce qui constitue les domaines du ski alpin ou de ski de fond ⁵ ».

Il est vrai que la protection des terres agricoles apparaît de moins en moins comme une priorité pour les communes, du fait que l'agriculture emploie une part de plus en plus faible de la population active. Ainsi, le schéma de cohérence de l'Oisans indique une diminution de 37 % du nombre des exploitants agricoles sur son territoire de 1979 à 1988 (contre 24 % dans le département de l'Isère) et un vieillissement des exploitants (70 % d'entre eux ont plus de 50 ans) mais une surface agricole utilisée plus importante du fait du recensement des surfaces en alpage exploitées collectivement ⁶.

1. TA Grenoble, 27 déc. 2010, n° 0803704, *Cne de Saint-Nizier-du-Moucherotte*.

2. COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes*, Paris : Ed. du STU, 1990, p. 101.

3. C'est à dire celui de Villard-de-Lans de 1981 modifié en 1985, celui des Gets de 1983, celui des Contamines de 1978, révisé en 1984, celui de Notre-Dame-de-Bellecombe de 1978, révisé en 1987, celui de Pralognan de 1981 révisé en 1982 et celui de Champagny de 1981, révisé en 1986.

4. COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes*, Paris : Ed. du STU, 1990, p. 101.

5. *Ibid.*, p. 95.

6. On notera à cet égard le cas particulier du PLU de Besse-en-Oisans, dont le PADD identifie clairement les alpages comme un enjeu économique, paysager et culturel valorisé par une « maison des alpages ».

Les chalets d'alpage, éléments du patrimoine culturel protégés au delà de leur affectation agricole, sont peu valorisés, tout comme le patrimoine architectural montagnard en général.

γ. Élément du patrimoine culturel montagnard, le patrimoine architectural est peu valorisé

288. La mise en valeur du patrimoine architectural et en particulier du patrimoine pastoral au travers des chalets d'alpage laisse à désirer. Les documents d'urbanisme sont souvent muets à leur sujet. À leur décharge, les documents stratégiques qui les encadrent n'abordent que rarement cette thématique.

Le projet de DTA des Alpes du Nord n'aborde en effet pas cette question bien qu'il avait pour objet de déterminer les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. On trouve toutefois parmi les éléments de patrimoine insuffisamment protégés dont la liste figure en annexe du projet de DTA, les chalets Vormy, hameau de remue situé sur la commune de Nancy-sur-Cluses. Ce site n'est en effet ni classé ni inscrit. Un PLU pourrait donc utilement réglementer la restauration et la reconstruction des chalets de ce hameau, mais il n'est qu'à l'État de gestation pour le moment ¹.

La DTA des Alpes Maritimes identifie parmi les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard les bâtiments isolés à forte valeur patrimoniale et leurs abords, liés à l'héritage agro-pastoral (granges de la Tinée, casuns de la Roya, vacheries de la Vésubie, bergeries . . .) ou militaire : forts, fortins, casernes, blockhaus ². Pour les premiers bâtiments mentionnés, elle prévoit que « les compositions paysagères résultant de l'héritage naturel et agro-pastoral doivent être mises en valeur en respectant les grands équilibres entre espaces naturels, agricoles, boisés, bâtis, et en assurant la préservation des coupures vertes et l'intégration dans le paysage des travaux, des aménagements et des constructions ³ ».

Le PADDUC Corse ignore également les « anciens chalets d'alpage ».

Du côté des Parcs nationaux, on trouve des inventaires du patrimoine architectural du cœur de Parc ⁴ qui ont permis à ses établissements de définir une politique de gestion des ensembles bâtis et des constructions présentes dans le cœur du parc national, que ce soit dans le cadre

1. Délibération du Conseil municipal du 2 mars 2015, décidant l'élaboration d'un PLU. Site de la commune (<https://nancysurcluses.fr/>) et base de donnée sudocuh consultés le 31 août 2023.

2. DTA des Alpes Maritimes, approuvée par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003.

3. *Ibid.*, p. 127.

4. *Trésors d'architecture au cœur du Parc national de la Vanoise*, sous la dir. de PARC NATIONAL DE LA VANOISE, M.-P. BAZZAN et C. C. IANCOVESCU, Grenoble : Glénat, 2015, 160 p. ; ÉCOLE D'ARCHITECTURE DE GRENOBLE et BUREAU D'ÉTUDES NICOLAS MAURIN, *Inventaire et gestion du patrimoine architectural de la zone centrale du parc national des Ecrins : rapport de présentation, recommandations*, 1996.

de leurs avis sur les demandes d'autorisations d'occupation des sols ou dans le cadre de leur participation aux CDNPS.

Les parcs régionaux isérois donnent parfois quelques éléments de diagnostic ¹ mais ne fixent ni d'orientations ni d'objectifs.

Côté SCOT, la question des chalets d'alpage n'est qu'effleurée dans celui de Tarentaise-Vanoise. Le diagnostic se contente de mentionner la réglementation particulière issue de la loi « Montagne » et indique « qu'à la qualité architecturale doit s'ajouter la prise en compte des abords qui comprennent des « points noirs » paysagers (ex : reliquats de chantier). Au niveau de ces alpages, l'implantation de nouveaux bâtiments reste exceptionnelle » ². Le PADD n'aborde pas la question et le DOO ne traite que des nouvelles constructions liées aux alpages. La partie du rapport de présentation relative à l'assainissement permet pourtant de mesurer l'importance des chalets d'alpage pour le territoire puisqu'elle indique qu'un Service public d'assainissement non collectif (SPANC) a été mis en place pour la communauté de communes des Versants d'Aime. Il gère environ 1080 installations « dont 575 chalets d'alpage » précise le SCOT ³.

Face au peu d'encadrement des documents supra communaux, il revenait finalement aux POS puis aux PLU de traiter la question des chalets d'alpage, dans le cadre de leur politique d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Mais cette possibilité a été systématiquement ignorée par les POS isérois, alors que l'ancien article L. 145-3 II du code de l'urbanisme semblait en faire une obligation. Pis le POS de Vaujany prévoit sur le domaine skiable une zone NAa d'habitats sous forme de chalets individuels et collectifs, dans laquelle sont autorisées la réhabilitation et l'extension des bâtiments existants avec ou sans changement de destination. Difficile dans ce cadre de conserver le caractère patrimonial des anciens chalets.

Les PLU commencent aujourd'hui à aborder la question. On mentionnera par exemple la commune de Besse dont les deux hameaux de remues, Bonnefin et Sert, se situent en site inscrit. La commune s'est dotée d'une aire de mise en valeur d'architecture et du patrimoine et d'un

1. On ne trouve aucun élément dans la charte du parc naturel régional du Vercors adoptée par D. 9 sept. 2002 portant renouvellement du classement parc naturel régional du Vercors. Le projet de charte du parc naturel régional de Chartreuse 2020-2035 donne quelques éléments dans son diagnostic « Les haberts fréquentés lors de la période d'estive, se composent généralement de plusieurs bâtiments : une imposante grange - étable et un second bâtiment de taille inférieure abritant un logis, voire une fromagerie. Témoins de l'activité pastorale des chartreux puis des habitants du massif (élevage, fabrication de fromages), certains sont attestés dès le XV^{ème} siècle, et aux XVII^{ème}, XVIII^{ème} siècle sur d'anciennes cartes représentant le domaine des chartreux. Quelques-uns de ces haberts sont préservés, comme ceux du Billon, du Charmant Som, de Malamille, ou encore la halle de l'Emeindra », p. 46.

2. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, rapport de présentation, p. 43.

3. *Ibid.*, p. 269.

PLU pour réglementer leur restauration et leur reconstruction. Le règlement de la zone Aa¹ autorise ainsi la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage à des fins agricoles ou d'habitation sous condition de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard et renvoie à l'AVAP pour les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions. Il exclut ainsi la destination d'hébergement touristique ou de refuge pour ces chalets.

En carte communale ou au RNU, les communes pourraient recourir à l'article L. 111-22 du code de l'urbanisme pour identifier et localiser un ou plusieurs éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection. Les cas sont rares² et les chalets n'y sont pas identifiés. Le diagnostic de la carte communale de Clavans approuvée le 5 septembre 2016 fait état de quatre chalets d'alpage transformés en habitation au lieu dit le Perron. Ils sont situés en zone non constructible, pour laquelle le rapport de présentation renvoie aux seules règles du RNU sans faire mention des articles L. 122-5 et suivants et L. 122-11 du code de l'urbanisme.

Autant dire qu'en Isère la réglementation des chalets d'alpage reste largement ignorée et on est surpris de constater que la dérogation que constitue la possibilité de restaurer et reconstruire dans des lieux très isolés ait été si peu contrôlée. Car l'absence d'identification n'empêche pas la restauration des chalets que ce soit légalement après obtention d'une autorisation préfectorale, ou illégalement. Au contraire, elle facilite les travaux en omettant le rappel d'un cadre réglementaire qui exige le respect de l'architecture traditionnelle. On est ici en complet décalage avec le droit commun qui exige l'identification par le PLU des bâtiments agricoles susceptibles de changer de destination, ce qui permet de les prendre en compte dans le dimensionnement de l'urbanisation et dans l'évaluation des incidences.

Il n'est dès lors pas surprenant qu'en Isère la CDNPS n'ait à connaître qu'un dossier par an en moyenne, contre plus de soixante en Savoie ou Haute-Savoie. Pourtant, le droit commun est venu conforter l'identification du patrimoine culturel avec la possibilité offerte par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993, d'identifier et délimiter les éléments de paysages et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique, et de réglementer l'aspect extérieur des constructions et selon l'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, préciser la nature ou l'importance des extensions limitées et « fixer des limites voire interdire les travaux sur des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive situés dans un site à protéger ou à proximité de ce site (réserve, site classé, ZNIEFF, zone Natura 2000, sites dont la protection

1. PLU Besse, 23 nov. 2012, règlement, p. 18.

2. Deux cas en Isère : commune de La Garde, 6 septembre 2017 et Cne de Valjouffrey, 25 janvier 2019 (*supra* n° 131, p. 206).

n'existait sans doute pas lorsque les chalets d'alpages ont été construits)¹ ». Selon l'instruction du gouvernement, le règlement pourrait aussi « interdire le projet du fait de l'existence de risques naturels (ou se limiter à fixer des prescriptions de sécurité) ou en fonction de l'activité économique envisagée² ».

Aucun des documents d'urbanisme de l'Oisans (à l'exception de Besse) ne s'est saisi de cet outil que ce soit pour les chalets d'alpage ou pour d'autres éléments de patrimoine, y compris ceux de Villard Reculas ou de Venosc pourtant plus récents et ce alors que le rapport de présentation de ce dernier PLU démontre l'existence d'un patrimoine culturel important³. Enfin, rares sont les documents d'urbanisme qui imposent une teinte de piscine mieux intégrée aux paysages que la teinte « atoll » généralement utilisée, ou une teinte de panneaux photovoltaïques en harmonie avec celle de la toiture. L'expérience montre que les grandes enseignes de bricolages, qui vendent des portails et cabanes de jardins, ont plus d'influence sur les paysages que les règlements de PLU. Ces derniers sont en cela contradictoires avec la forme impérative de l'ancien article L. 145-3 II qui impose que les documents relatifs à l'occupation des sols comportent des dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

Outre le pastoralisme, une autre partie du patrimoine « culturel » montagnard, le patrimoine architectural ou du moins le paysage « urbain » des villages et stations, est également peu protégé et valorisé. Il ne fait son apparition dans les POS qu'au moment de leur éventuelle révision (à Bourg d'Oisans en 2000, Villard-Reculas en 2005, Vaujany en 1999, Allemont en 2001) ou lorsqu'une UTN est à l'origine du POS (La Garde). Même constat pour le SEATM : dans les stations de ski, « l'article 11 des différents POS fixe des contraintes qui diffèrent peu d'une commune à l'autre ce qui fait croire qu'il n'existe qu'un seul type d'habitat adapté à la montagne. Il n'y a pas l'ambition d'affichage d'une politique locale susceptible d'affirmer une identité propre à la station⁴ ».

Le POS d'Huez est par exemple très défensif : il cherche surtout à éviter des erreurs passées. Dans les communes plus rurales il existe parfois un cahier des prescriptions architecturales⁵, et

1. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 10 : Le régime applicable aux chalets d'alpage et aux bâtiments d'estive, p. 11.

2. *Ibid.*

3. PLU Venosc, 31 mai 2011.

4. COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes*, Paris : Ed. du STU, 1990, p. 95.

5. POS des communes Allemont, 5 mars 2001 ; Auris-en-Oisans, 5 oct. 1991 ; La Garde, 8 nov. 1986 ; Ornon, 3 mars 1989 ; Oz-en-Oisans, 11 fév. 1989 ; Saint-Christophe-en-Oisans, 1^{er} déc. 1997 ; Villard Reymond, 25 mai 1991.

on notera que Besse fait ici encore exception puisque dans le village et les hameaux, protégés par un site inscrit, l'évolution du bâti et les constructions nouvelles sont strictement encadrées par un règlement d'Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP¹). Mais de manière générale, le règlement de POS est assez proche du RNU malgré les spécificités montagnardes. Il est d'ailleurs étonnant de noter que tous font référence à l'ancien article R. 111-21 plutôt qu'à l'ancien article L. 145-3 II.

Dernier point enfin qui peut surprendre : le décalage entre la connaissance des risques naturels et leur prise en compte dans les documents d'urbanisme.

δ. Les risques naturels

289. Le décalage entre la connaissance des risques naturels et leur prise en compte dans les documents d'urbanisme est mentionné dans le bilan du POS d'Allemont. Le cas se présente également à propos du POS de La Garde du 8 novembre 1986, qui n'a pas évolué pour prendre en compte le projet de plan de prévention des risques naturels porté à connaissance par l'État le 20 août 1999, et du POS d'Ornon élaboré en l'absence de documents de risques. Certes rien n'est spécifiquement imposé aux PLU de montagne², mais leur écriture est souvent conditionnée par la thématique de la prévention des risques naturels, comme à Venosc où les zones AU du projet de PLU arrêté correspondent aux zones blanches du projet de plan de prévention des risques porté à connaissance par l'État le 20 août 1999. Il est vrai cependant qu'il s'agit de documents « portés à connaissance » et donc sans valeur réglementaire.

En définitive, l'absence de prise en compte des dispositions de la loi « Montagne » par les POS interpellent sur le rôle de l'État comme garant du respect des principes de l'urbanisme, d'autant qu'il a laissé la situation perdurer.

ii. Situation de « pourrissement » des documents d'urbanisme

290. Au fond, il n'est pas surprenant que les premiers POS décentralisés ne soient pas pleinement compatibles avec la loi « Montagne » ou la loi « Littoral », du fait notamment de l'absence de « prescriptions particulières à certaines parties du territoire » prévues à l'ancien article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme et du temps nécessaire à l'élaboration d'une véritable jurisprudence administrative. Il est toutefois regrettable que le code n'ait prévu une mise en compatibilité des documents d'urbanisme antérieurs à la loi « Montagne » qu'après l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures

1. Les AVAP sont devenues des sites patrimoniaux remarquables depuis la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

2. J.-F. JOYE, *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 6 : La contribution du PLU à la prévention des risques naturels* in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 16/10/2022).

d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, à l'ancien article L. 123-14-1 du code de l'urbanisme, sans préciser si cet article était applicable aux POS. En outre, Jean-François Inserguet constate que les ajustements législatifs constants apportés aux dispositions de l'article L. 123-19 relatif au régime juridique des POS, n'ont jamais visé à éclaircir cette imprécision. Dans l'attente de la jurisprudence il plaidait toutefois en faveur de cette mutabilité forcée des POS¹. En Isère, force est de constater que le préfet n'a jamais suggéré de mise en compatibilité des POS de l'Oisans avec la loi « Montagne » et ne s'est *a fortiori* jamais substitué aux collectivités pour le faire.

On peut également regretter que le contrôle de légalité effectué par l'État au moment de l'arrêt des documents d'urbanisme ait ignoré certaines règles, comme l'inconstructibilité des rives naturelles des lacs et plans d'eau (voir *infra* n° 296, p. 418.). La situation est d'autant plus délicate que les POS ont longtemps été élaborés par les services de l'État mis à disposition des communes pour la planification et l'instruction des autorisations d'occupation des sols. Il devenait alors difficile pour ces services d'admettre lors d'une procédure d'évolution du POS que le document n'était pas compatible avec la loi « Montagne » ou de refuser une autorisation d'occupation des sols pour ce motif.

Il revenait donc aux tiers d'entreprendre un recours contre les autorisations d'occupation du sol délivrées illégalement soit en excipant l'illégalité interne d'une règle locale d'urbanisme à l'occasion d'un recours contre une autorisation délivrée sous son empire au titre de l'exception d'illégalité soit en demandant à la commune de ne pas faire application du règlement illégal sous peine de commettre des illégalités. Mais, il ne leur était pas possible d'obtenir l'abrogation d'un P.O.S. ni d'obtenir du juge que ce dernier annule une délibération approuvant un document de planification locale au motif que ce dernier se serait abstenu de supprimer une règle ou une zone illégale. Erwan Le Cornec parle alors d'une situation juridique « de pourrissement » : « le règlement illégal existe toujours ; il est seulement interdit à la collectivité d'en faire application dans ses dispositions illégales au risque d'engager sa responsabilité² ».

Le non respect de la loi « Montagne » n'est pas la seule illégalité que l'on puisse détecter dans les POS. De par leur ancienneté, les règles et les exigences législatives relatives à la protection de l'environnement plus récentes n'y sont non plus prises en compte.

1. J.-F. INSERGUET, *Plan local d'urbanisme - Régime transitoire : du POS au PLU*, in *JCl Constr.-Urb.* Fasc. 1168, 22 fév. 2016.

2. E. LE CORNEC, *La prise en compte de l'environnement par les règles d'urbanisme*, sous la dir. de Y. JÉGOUZOU, *Droit*, Paris I, 1997, p. 218.

b. Des documents d'urbanisme devenus illégaux du fait des évolutions législatives

291. Les obligations légales des documents d'urbanisme en matière d'environnement ont augmenté, si bien que les POS, figés dans le droit applicable au moment de leur élaboration, se sont trouvés de plus en plus décalés par rapport au droit (i.). L'évolution des pratiques récréatives conduisant à un « durcissement » des aménagements n'a fait qu'accentuer ce phénomène au détriment de l'environnement (ii.).

i. Des POS sans ZNIEFF ni traitement des eaux usées

292. Le contenu des POS des années 1980 relatif à l'environnement apparaît indigente dans les années 2000, l'exemple le plus frappant étant celui du POS d'Ornon où le diagnostic environnemental se réduit à trois mots : « 2 tilleuls classés ¹ ». En outre, les révisions ultérieures se contentent d'énoncer que les limites des zones NA ne sont pas modifiées pour justifier le respect des préoccupations environnementales ². Pour prendre un exemple moins extrême, la partie environnementale du POS d'Huez se limite à moins de quatre pages ³. Le diagnostic environnemental et l'évaluation des incidences du PLU de cette commune sur l'environnement qui comporte trois Zones naturelles d'intérêt Écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, deux ZNIEFF de type 2, deux arrêtés préfectoraux de protection de biotopes (APPB), deux sites classés et sept zones humides répertoriées, fait aujourd'hui plusieurs centaines de pages.

Nous constatons toutefois que les POS les moins indigents dans leur diagnostic environnemental sont ceux des communes qui ont fait l'objet d'un PPDT ou d'une autorisation UTN. En effet, dans ce cas, les éléments environnementaux sont extraits de ces dossiers ⁴.

Les ZNIEFF ont surtout été délimitées après les années 1990 avec la création d'un observatoire scientifique du patrimoine naturel et n'ont donc pas été prises en compte dans les POS sauf à l'occasion de leur révision comme à Auris dont le POS mentionne en 1991 des milieux possédant un intérêt faunistique très fort, fort ou moyen » avant la délimitation officielle de ses ZNIEFF, le POS d'Allemont en 2001, celui de Bourg d'Oisans qui évoque une ZNIEFF en 1988 puis neuf ZNIEFF en 2001, celui de Vaujany en 1999, la carte communale du Freney en 2003, le PLU de Villard-Reculas en 2005 et celui de Venosc en 2011. Il en est de même pour les zones Natura 2000, mais celles-ci constituant des protections réglementaires, elles sont prises en compte au niveau des autorisations d'urbanisme (si l'instructeur de la demande d'autorisation pense à se référer à la délimitation de la zone Natura 2000 en dehors de la carte

1. POS d'Ornon, 3 mars 1989, rapport de présentation, p. 6.

2. POS d'Allemont, 5 mars 2001, rapport de présentation, p. 43 et 44.

3. POS d'Huez, 8 oct. 1993, rapport de présentation, p. 7 et s.

4. POS de La Garde, 8 nov. 1986; PLU de Villard Reculas, 17 déc. 2005.

des servitudes d'utilité publique annexée au POS qui n'est pas systématiquement mise à jour).

D'autres réglementations ont également été intégrées au code de l'urbanisme après l'élaboration des POS soit de manière directe soit par le jeu de la hiérarchie des normes.

C'est le cas par exemple des obligations en matière d'assainissement de la directive 91/271/CEE du Conseil, 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines sur lesquelles l'ensemble des POS avaient fait l'impasse. C'est ainsi que le diagnostic du projet de SCOT Oisans constate en 2013 que la Station d'épuration des eaux usées (STEP) d'Aquavallée qui traite les effluents de 11 communes avec une capacité de 61 667 équivalent-habitant, reçoit les effluents de 78 254 habitants en haute saison. Elle est saturée en période hivernale et doit également faire face à une importante surcharge hydraulique, en relation avec les intrusions d'eaux claires sur le réseau, phénomène accentué en période de fonte des neiges.

De plus, certains hameaux de communes bénéficiant d'un système de traitement ne sont pas raccordés et 7 communes rejettent directement leurs effluents dans le milieu naturel sans traitement préalable (correspondant environ à 2 200 EH)¹.

Les règlements des POS sont donc en complet décalage avec les obligations légales en matière de traitement des eaux usées mais également avec la réalité du terrain (assainissement autonome prévu dans des zones d'assainissement collectif dans les règlements) ou avec la réglementation (7 POS sur 16 fixent une superficie minimale des terrains de 1000 m² pour la réalisation d'équipement d'assainissement autonome alors que cette règle issue de l'article 50 du règlement sanitaire départementale de l'Isère adopté par arrêté préfectoral n° 85-5950 du 28 novembre 1985 a été abrogée par l'arrêté préfectoral n° 2011159-0020 du 8 juin 2011).

Peu intégrées dans les POS, la protection de l'environnement a également pâti de l'évolution des pratiques sportives et touristiques.

ii. Un « durcissement » des aménagements pour les pratiques sportives et touristiques en décalage avec le zonage « naturel » des POS

293. Le décalage porte également sur l'évolution des pratiques : là où des zones NC ou ND étaient prévues pour des aires naturelles de camping ou des pistes de ski sur de la neige naturelle, les terrassements et les affouillements se sont multipliés pour « durcir » les hébergements du camping ou faciliter l'entretien du domaine skiable (retenues d'altitude, réseaux de neige ou gazex, travaux de terrassement pour faciliter la descente des skieurs et le damage des pistes...), remettant en cause le caractère naturel ou la légalité de la zone.

Un fossé toujours plus profond s'est donc creusé entre la réalité des POS de montagne à la

1. Projet de SCOT Oisans, arrêté le 1^{er} décembre 2016, diagnostic, p. 261.

date de caducité reportée jusqu'en 2017 (voir *supra* n° 274, p. 379) et la théorie des PLU issue de la loi « SRU », de la loi « Grenelle II » et de la loi « ALUR ». Bien que les deux dernières lois s'inscrivaient dans l'urgence écologique liée au changement climatique, à la perte de biodiversité et à la surconsommation des espaces et des ressources énergétiques, le droit de l'urbanisme n'a eu de cesse de repousser le délai d'évaluation des PLU (réduit de 10 ans à 6 ans avec la loi Grenelle II¹ puis repoussé à 9 ans avec la loi « ALUR² »), ainsi que le délai d'application des dispositions de la loi « Grenelle II » du 1^{er} janvier 2016³ au 1^{er} juin 2017⁴ puis au 31 décembre 2019 lorsqu'une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) était en cours au 31 décembre 2015⁵ mais aucune sanction directe n'a été prévue en cas de non-grenellisation ou de non évaluation du document d'urbanisme. La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 égalité et citoyenneté a fini par enlever toute échéance et a prévu que la grenellisation se fasse au moment de la révision des documents d'urbanisme⁶.

Le cas le plus extrême en Oisans est celui d'Huez qui par le jeu de l'annulation juridictionnelle⁷ a vu son POS approuvé le 31 juillet 1981 et révisé les 8 juin 1984 et 20 février 1987, remis en vigueur jusqu'à l'approbation d'un nouveau PLU, le 26 novembre 2019.

En 2012, revenant sur la genèse de la loi « Montagne », Louis Besson regrettait qu'elle soit intervenue vingt ans trop tard après le « Plan neige » des années soixante et le temps perdu avec les quinze ans de piétinement entre le début des années 70 et le début de l'année 1985⁸. Mais le caractère tardif de la loi « Montagne » tient en fait plus aux délais de son intégration dans les documents d'urbanisme, près de trente ans après son adoption lorsque la caducité des POS a enfin suscité l'élaboration de PLU véritablement soumis aux dispositions de la loi « Montagne », largement édulcorées depuis 1985.

Si la mise en œuvre des principes d'urbanisme de la loi « Montagne » par les documents d'urbanisme laisse à désirer, on peut également se poser la question de l'efficacité des suites données aux décisions de justice en la matière.

1. L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 19.

2. L. n° 2014-366, 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, art. 137.

3. L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 19.

4. L. n° 2014-366, 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, art. 126.

5. L. n° 2014-1545, 20 déc. 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

6. L. n° 2017-86, 27 jan. 2017 égalité et citoyenneté, art. 132. Voir également, Rep. min., QE n° 21750, *JO Sénat*, 11 mai 2017, p. 1854 pour l'ensemble des reports de grenellisation des PLU.

7. TA Grenoble, 19 oct. 2017, n° 1600090, *Cne d'Huez*.

8. L. BESSON, « Retour sur la genèse de la loi Montagne » in *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*. Sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, juin 2013, p. 27.

3. Une efficacité relative des décisions de justice

294. Que sont devenues les parcelles agricoles que le juge a protégées en application du droit de l'urbanisme ? Il nous a paru intéressant de vérifier l'effet des décisions de justice rendues sur le fondement de l'ancien article L. 145-3 III du code de l'urbanisme (aujourd'hui codifié aux articles L. 122-5 à L. 122-7) dans le temps. L'identification des parcelles concernées étant souvent complexe soit du fait de la modification du cadastre, soit du fait de l'insuffisante précision de la décision de justice, nous nous sommes appuyées sur la « jurisprudence administrative illustrée », publiée en juin 1993 par le Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme¹. Cet ouvrage présente treize décisions rendues sur les autorisations d'urbanisme et la planification relatives au principe de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante. Dans deux cas d'espèce², le juge a refusé le changement de destination d'une construction agricole en maison d'habitation. Il n'est aujourd'hui pas possible de connaître la destination de ces constructions à partir des photos aériennes, mais le changement de destination a été rendu possible par la loi en 2003³.

Sur les onze autres décisions par lesquelles le juge a fait prévaloir la protection des terres agricoles ou naturelles sur le développement, on constate que six des parcelles sont encore vierges de toute construction⁴. Mieux encore, l'urbanisation du lieu dit « Sous Verzin » dans la commune de Cernex s'est densifiée (figure 2.11).

Dans deux cas⁵, la parcelle agricole a été préservée mais des constructions se sont multipliées le long de la route⁶ ou autour du château qui pourtant constitue « une barrière entre une zone urbanisée à l'ouest et une vocation naturelle à l'est »⁷ (figures 2.11 et 2.12).

Enfin dans trois autres cas, les parcelles ont été construites⁸ (voir figures 2.13, 2.14 et 2.15). L'urbanisation de la commune de La Roche-de-Rame dans les Hautes-Alpes constitue même

1. MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, Paris, juin 1993, 160 p.

2. TA Nice, 23 fév. 1988, n° 79.88-II, *Bernard*; TA Nice, 6 avr. 1987, n° 312.87-II, *Levet*.

3. L. n° 2003-590, 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

4. TA Clermont-Ferrand, 18 déc. 1990, n° 89-1053, *Mme Voute*; TA Clermont-Ferrand, 11 janvier 1990, 11 jan. 1990, n° 87-193, *Dubien*; TA Grenoble, 23 mai 1990, n° 88-35188, *Mme Rotkopf*; TA Grenoble, 30 juin 1992, n° 90-2440, *Baillard*; TA Nice, 16 nov. 1989, n° 1228-86II, *M. Guignonis*; TA Nice, 30 jan. 1992, n° 861370, *Mme Guérin*. Pour ce dernier cas, le paysage était déjà largement mité par des quartiers pavillonnaires.

5. TA Clermont-Ferrand, 11 mai 1990, n° 89-424, *Epoux Moreau*; TA Grenoble, 30 juin 1992, n° 90-1901, *Mme Dedevens*, confirmée en appel : CAA Lyon, 13 juill. 1993, n° 92LY00898, *Dedevens*, *Dr. adm.* 1993, comm. 473.

6. TA Clermont-Ferrand, 11 mai 1990, n° 89-424, *Epoux Moreau*.

7. TA Grenoble, 30 juin 1992, n° 90-1901, *Mme Dedevens*.

8. TA Marseille, 7 juill. 1989, n° 872267, *M. Roux*; TA Nice, 28 fév. 1991, n° 89903, *M. Politi*; TA Besançon, 24 nov. 1988, n° 15648, *Fédération de la nature et de l'environnement du Doubs*.

FIGURE 2.11 – Comparaison du cadastre de la commune de Cernex entre le début des années 1990 et 2020

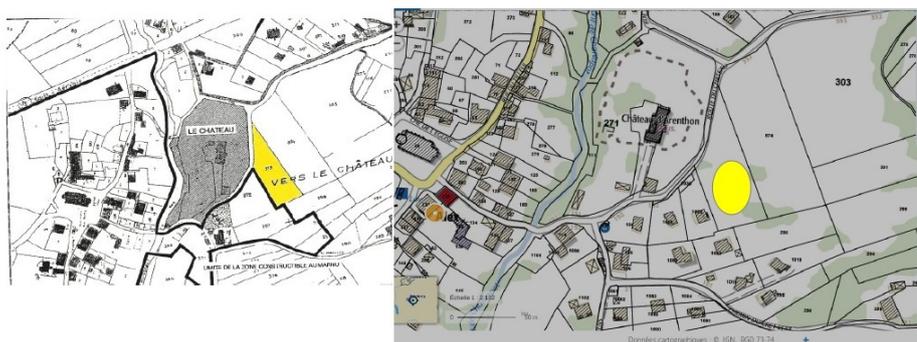


Commune de Cernex
Extrait du cadastre de la jurisprudence illustrée
La parcelle concernée est signalée en orange.

Extrait du cadastre issu de Geoportail, 2020

Sources : MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, juin 1993; Geoportail 2020

FIGURE 2.12 – Comparaison du cadastre de la commune d'Alex entre le début des années 1990 et 2020

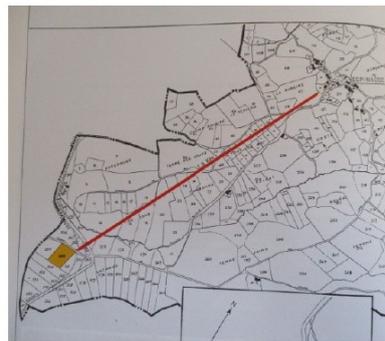


Commune d'Alex
Extrait du cadastre de la jurisprudence illustrée
La parcelle concernée est signalée en jaune.

Extrait du cadastre issu de Geoportail, 2020

Sources : MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, juin 1993; Geoportail 2020

FIGURE 2.13 – Comparaison du cadastre de la commune de Sospel entre le début des années 1990 et 2020



Commune de Sospel
Extrait du cadastre de la jurisprudence illustrée
La parcelle concernée est signalée en orange.



Extrait du cadastre issu de Geoportail, 2020

Sources : MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, juin 1993 ; Geoportail 2020

un bel exemple d'étalement urbain.

La hameau initial d'environ 0,3 hectares, sans doute établi depuis plusieurs siècles avec une forte densité (de l'ordre de 50 constructions à l'hectare) a aujourd'hui une surface d'environ 6,5 hectares (chiffre quelque peu arbitraire, car l'étalement urbain a tendance à relier les hameaux entre eux et il est difficile d'en fixer une limite), avec une densité de 8 logements par hectares.

En trente ans se sont donc plus de 6 hectares de terres qui ont été artificialisées dans cette commune.

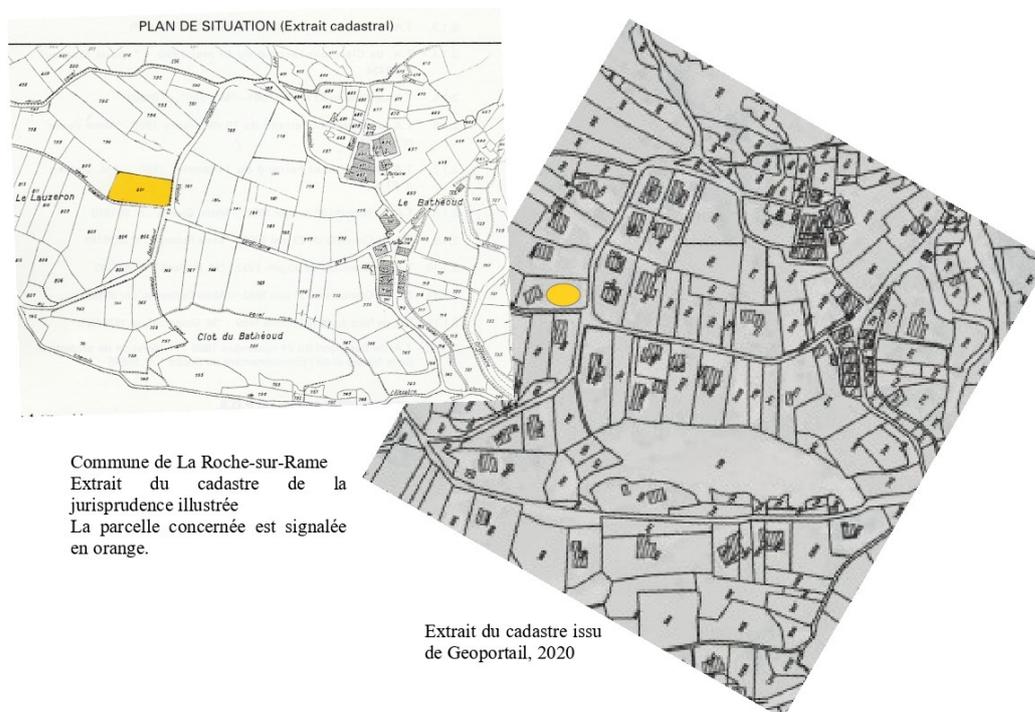
Le même cas se présente à Villers-le-Lac dans le Doubs où le lotissement sanctionné a finalement été réalisé¹ (figure 2.15).

On peut trouver plusieurs explications à ces situations : la commune a pu se doter d'un document d'urbanisme pour déroger au principe de continuité ou bien la construction interdite a pu être réalisée au gré des assouplissements législatifs², ou encore sans autorisation. Les constructions peuvent également se faire « en tâche d'huile », chaque nouvelle construction élargissant le

1. On pourrait également questionner la réalisation de ce lotissement à une distance de moins de 300 mètres des rives du lac de Chaillexon, en vertu de l'ancien article L. 145-5 du code de l'urbanisme.

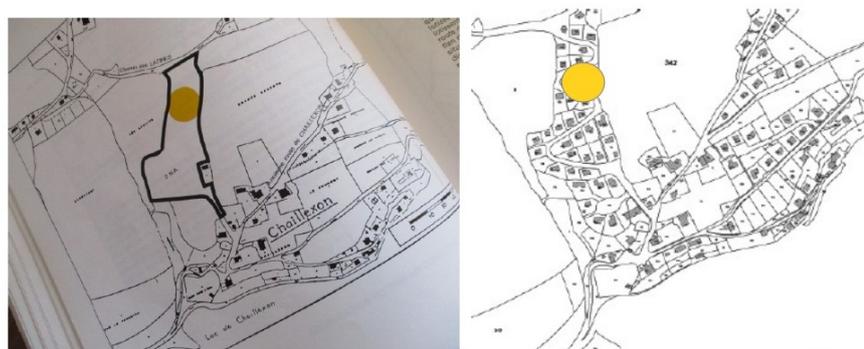
2. P. JUEN, « L'érosion des principes généraux d'urbanisation de la loi montagne » in *L'urbanisation de la montagne - observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, LGDJ, 2013.

FIGURE 2.14 – Comparaison du cadastre de la commune de La Roche-de-Rame entre le début des années 1990 et 2020



Sources : MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, juin 1993; Geoportail 2020

FIGURE 2.15 – Comparaison du cadastre de la commune de Villers-le-lac entre le début des années 1990 et 2020



Commune de Villers-le-Lac
Extrait du cadastre de la jurisprudence illustrée
La parcelle concernée est signalée en orange

Extrait du cadastre issu de Geoportail, 2020

Sources : MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, juin 1993; Geoportail 2020

bourg, village, hameau ou groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existants autour duquel les nouvelles constructions peuvent s'implanter.

En fin de compte, le droit aura donc durablement protégé des terres agricoles dans la moitié des cas. On peut y voir « un verre à moitié plein » ou « un verre à moitié vide » .

Autre principe de l'urbanisation en montagne dont nous avons souhaité étudier l'efficacité : la préservation des rives des lacs et plans d'eau, prise en compte de manière limitée.

B. Une préservation des rives des lacs relative

295. En regard du chapitre 2 du titre I de cette la partie, nous allons étudier ici la mise en œuvre du principe de préservation des rives des lacs dans les documents d'urbanisme de l'Oisans (1.). Nous avons souhaité également confronter ce principe à la réalité géographique de l'aménagement des rives des lacs et plans d'eau (2.).

1. La préservation des rives des lacs : un principe souvent ignoré

296. En Oisans, le paysage « lacustre » a beaucoup évolué. Si certains lacs ont disparu comme le lac Saint-Laurent qui couvrait la plaine de Bourg d'Oisans jusqu'au 16^{ème} siècle, d'autres sont apparus au cours des cent dernières années : d'abord des lacs artificiels liés à l'hydroélectricité à partir des années 1930 (Lac du Clapier, Lac du Chambon, Lacs de Verney et de Grand-Maison), puis des plans d'eau à des fins de loisirs (Lac de Buissonnière à Mont-de-Lans, Lac des Bergers à Huez) et des retenues d'altitude (Huez, Auris, Oz-en-Oisans, le Freney d'Oisans, Vaujany). La mue paysagère se poursuit puisque de nouveaux lacs, qui n'ont pas encore de nom, se forment en remplacement des glaciers qui fondent (glacier des Rousses).

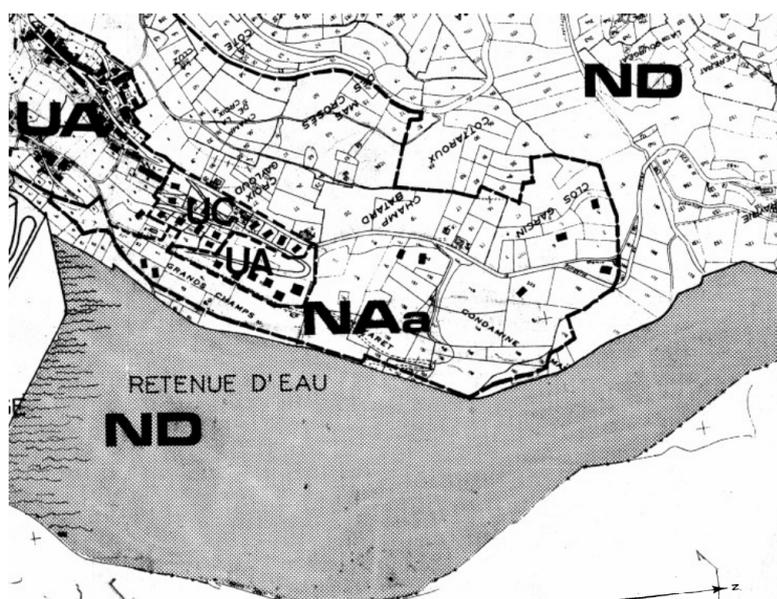
Mais à cette omniprésence des lacs dans les paysages, les documents d'urbanisme uissans répondent par une absence de référence à la réglementation issue de la loi « Montagne ». Seuls les principes de continuité de l'urbanisation ou de préservation des terres agricoles sont rappelés¹. Par conséquent les document graphiques autorisent l'urbanisation des rives par la délimitation de zones NAa² ou l'extension de la zone UA³ sans que soit évoqué le caractère naturel ou artificiel des rives. Seule exception, les rives du lac du Poursollet dans le POS de Livet-et-Gavet, classées en zone naturelle ND et en partie couvertes par un Espace boisé classé (EBC), mais il convient de préciser que si des constructions anciennes sont déjà présentes

1. Carte communale du Freney d'Oisans, 30 avr. 2003 ; PLU de Villard-Reculas, 17 déc. 2005 ; POS Huez révisé le 8 oct. 1993 ; POS d'Allemont révisé le 5 mars 2001 ; PLU Besse, 23 nov. 2012, p. 195.

2. POS Mizoen, 18 mars 1989 ; POS Allemont révisé le 5 mars 2001 ; POS Oz en Oisans, révisé le 11 févr. 1989 ; POS de Vaujany, révisé le 4 août 2000.

3. POS d'Auris-en-Oisans au 14 déc. 2009.

FIGURE 2.16 – Extrait du document graphique du POS d'Allemont en 1995 : La zone NAa se situe dans la bande des 300 mètres des rives naturelles d'un lac artificiel



Source : POS d'Allemont, 5 avril 1995

aucune construction d'habitation nouvelle ne devrait pouvoir s'y implanter faute de desserte hivernale.

D'autres plans d'eau sont sujets à la pression humaine. Il s'agit des lacs d'altitude situés dans le périmètre des domaines skiabiles (lac Carrelet et lac Lamat à Oz-en-Oisans, lac Blanc à Huez) ou accessibles en voiture (lac Noir et lac Besson à Huez). Ces lacs se situent en zone NCs, ND (Huez) ou NDs (Oz-en Oisans), où sont autorisés les aires de stationnement (avec à cette fin un emplacement réservé de 1,8 hectares à 40 mètres du lac Besson), les équipements d'infrastructure et de superstructure, les aires de loisirs publiques et leurs équipements d'accompagnement, les équipements nécessaires à la pratique de loisirs de plein air (golf, etc.), les installations liées au domaine skiable, à son exploitation technique et à sa mise en valeur technique et touristique ainsi que les restaurants d'altitude ¹.

Malgré la grande permissivité des règlements des documents d'urbanisme, les paysages lacustres ont-ils été dénaturés ? C'est la question à laquelle nous allons nous intéresser à présent.

1. Règlement du POS d'Huez, révisé le 20 fév. 1987 et d'Oz-en-Oisans, révisé le 11 févr. 1989.

2. Des rives peu construites, mais parfois dénaturées par des aménagements touristiques

297. Pour rester en cohérence avec le territoire choisi, nous avons étudié l'urbanisation autour du lac du Verney en Oisans à partir des données MAJIC (Mise à jour des informations cadastrales - de la direction générale des finances publiques) et celles des rives des lacs de la commune d'Huez (a.). Nous reprendrons également nos observations sur l'urbanisation d'autres lacs de montagne en Isère où la pression de l'urbanisation est plus forte et s'est traduite par des saisines de la CDNPS¹, ce qui permet une approche plus qualitative de l'urbanisation des rives (b.).

a. La protection des rives des lacs : expérience de deux lacs uissans

298. Contrairement à ce qu'on aurait pu pensé de prime abord, les lacs les mieux préservés ne sont pas nécessairement ceux qui sont les plus en altitude, même lorsqu'ils bénéficient d'une protection au titre des sites classés. C'est ce que démontrent deux cas d'école en Oisans : le lac artificiel du Verney situé sur le territoire des communes de Vaujany, Oz-en-Oisans et Allemont, dont les rives sont relativement préservées (i.) et les lacs naturels de la commune d'Huez dont les rives ont été altérées par des aménagements touristiques (ii.).

i. Une urbanisation qui reste limitée autour du lac du Verney

299. Les données MAJIC permettent d'examiner l'étalement urbain autour du lac du Verney depuis 1985, étant précisé que les travaux du barrage du lac du Verney ont été achevés en 1984. La carte suivante (figure 2.17) montre que plusieurs constructions ont été réalisées dans la bande des 300 mètres du lac. Elles ne sont pas pour autant illégales, notamment si la rive a perdu son caractère naturel.

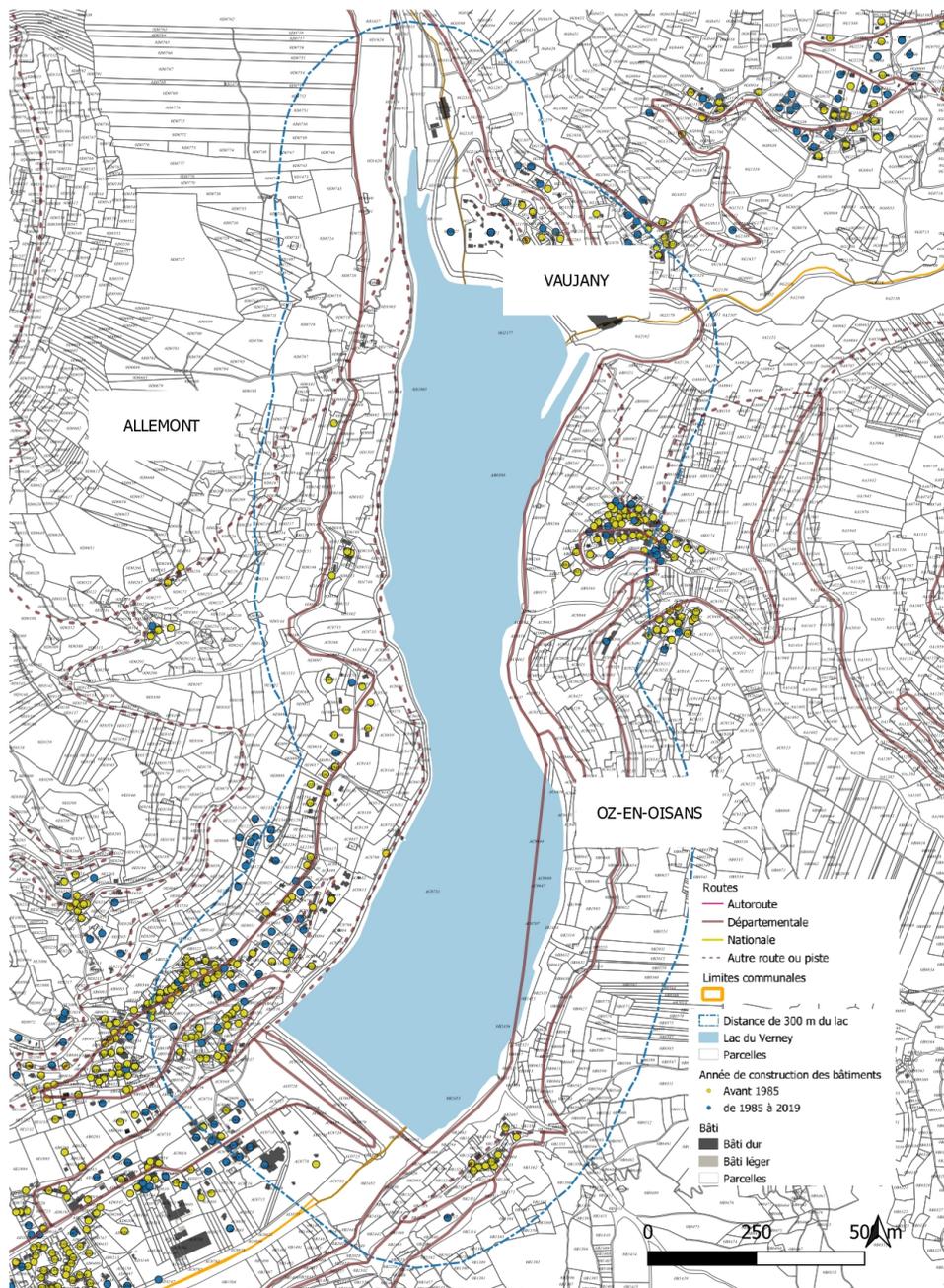
À Oz-en-Oisans, à l'Est, les rives semblent globalement naturelles, malgré le passage d'une route départementale. C'est d'ailleurs la qualification qu'a retenu le PLU approuvé le 20 novembre 2017². Mais ce qui protège l'urbanisation des rives c'est surtout la présence de falaises abruptes qui ont d'ailleurs conduit à prévoir l'aménagement d'une portion de route sur le lac.

À Vaujany, au Nord, les constructions récentes se situent à proximité de la centrale hydraulique et pourraient avoir été autorisées au titre de l'ancien article L. 145-5 (aujourd'hui L. 122-3) du code de l'urbanisme.

1. S. M. MOULIN, « Ô droit ! Suspends ton vol ! La protection des rives des lacs de montagne de la théorie juridique à la pratique alpine » in *Lacs et sociétés : éclairages alpins, pyrénéens et andins*, sous la dir. de A. NIKOLLI, M. DUVAL et C. GAUCHON, t. 21, EDYTEM, Le Bourget du Lac, 2021, p. 31-50.

2. PLU d'Oz-en-Oisans, 20 nov. 2017, rapport de présentation, p. 40.

FIGURE 2.17 – Évolution de l'urbanisation autour du lac du Verney, en Oisans après l'adoption de la loi « Montagne »



Source : S. Moulin d'après les données Majic 2020.

À Allemont, au Sud, les rives traversées par une route en lacet ont perdu leur caractère naturel. Mais la question est plus ténue à l'Ouest. Le POS y prévoyait une grande zone d'urbanisation future sans justification au regard de la loi « Montagne », que le PLU a supprimé au titre de la lutte contre l'étalement urbain¹, mais toujours sans justification au regard de la préservation des rives des lacs (figure 2.16).

Étudions à présent le cas des lacs naturels d'une commune support de station de ski : Huez.

ii. Les lacs naturels d'Huez : des rives aménagées

300. Compte tenu de la permisivité des zones NC et ND des POS, il n'est pas étonnant de constater que dans la bande des 300 mètres des rives situées entre le lac Besson et le lac Noir un parking a été aménagé, ainsi qu'un restaurant.

Quant au lac Blanc, il est symptomatique de la priorité donnée aux activités de ski sur l'environnement et les paysages. Bien que le lac Blanc ait été classé le 4 avril 1911 pour la beauté du site puis rattaché au classement des lacs des Petites Rousses par un nouvel arrêté du 17 avril 1991 et qu'il constitue par ailleurs le captage d'alimentation en eau potable de plusieurs communes du massif des Grandes Rousses, il a fait l'objet en 2007 d'un projet de rehausse à l'aide d'un barrage d'une hauteur variant de 4,4 à 6 mètres sur un linéaire de 80 mètres. Rejeté par la commission des sites réunie le 30 janvier 2007, ce projet de barrage n'a été abandonné que récemment pour des raisons techniques au profit de l'agrandissement d'une retenue d'altitude existante alimentée par le Lac Blanc. Dans ce cas précis, le classement du lac a permis qu'il ne soit pas détruit. En revanche, on peut déplorer que sa délimitation, à l'instar de celle des premiers lacs classés, corresponde au fil de l'eau, ce qui ne permet pas de réserver le grand paysage. En 2013, l'inspecteur des sites relevait qu'une partie des enrochements et des gabions avaient été déposés en bout de lac pour en rehausser le niveau, qu'un chemin/piste de ski traversait l'exutoire du lac à gué, et que des percements dans le rocher granitique de la berge avaient été réalisés pour alimenter des retenues d'altitudes en contrebas, constats auxquels on peut ajouter la présence de trois remontées mécaniques et de pistes de ski.

Ces lacs isolés ont toutefois pu échapper à l'aménagement de terrains de camping, ce qui n'est pas le cas de lacs plus accessibles.

b. Le durcissement des campings et le développement des aires de stationnement en bord de lac, angle mort de la loi « Montagne »

301. Le tourisme « lacustre » en Oisans est avant tout excursionniste, ses lacs d'altitude se situant loin de l'urbanisation. Nous avons donc examiné la situation de lacs isérois où la

1. PLU, Allemont, 18 mars 2019, rapport de présentation, p. 30.

pression touristique est plus forte avec les lacs de Laffrey et le lac de Paladru. Deux types d'équipements touristiques sont récurrents en bord de lac : les campings (a.) et les aires de stationnement (b.).

i. Le durcissement des campings

302. Comme on l'a vu auparavant (*supra* n° 145, p. 226), les communes de Saint-Théoffrey et de Montferrat, situées en bordures de lacs, ont saisi la CDNPS pour permettre une évolution de leurs terrains de campings. Malheureusement, sur ce point, la loi « Montagne » et le code du tourisme ont longtemps divergé, malgré le renvoi aux dispositions des lois « Montagne » et « Littoral » par le code du tourisme (art. L.331-1, C. urb.). En effet, après avoir autorisé l'ouverture des terrains de camping en bord de lac par le biais d'un document d'urbanisme, l'ancien article L. 145-5 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a ajouté les « aires naturelles de camping » dans la liste des exceptions à l'inconstructibilité des rives. Or, ce n'est qu'en 2014¹ que le code du tourisme a défini les « aires naturelles de camping » à l'article D. 332-1-2 comme suit :

« les terrains de camping classés en catégorie “aire naturelle” sont destinés exclusivement à l'accueil de tentes, de caravanes et d'autocaravanes. Il est interdit d'y implanter des habitations légères de loisirs et d'y installer des résidences mobiles de loisirs. Leur période d'exploitation n'excède pas six mois par an, continus ou pas.

Les emplacements et les hébergements ne doivent pas être individuellement desservis en eau ou raccordés au système d'assainissement ».

De plus, force est de constater que la réponse ministérielle de 1989 par laquelle le ministre de l'équipement et du logement avait indiqué que les habitations légères de loisirs étaient exclues des terrains de campings situés à une distance inférieure à 300 mètres des rives naturelles des plans d'eau inférieurs à 1000 hectares « pour assurer la nécessaire protection des lacs² » est restée lettre morte. La loi a donc permis initialement l'implantation de nombreux campings en bord de lacs, ce qui, à l'instar des campings du littoral, répondait à l'origine à un double objectif : « favoriser cette activité de loisir de plein air dans des lieux adaptés et protéger de l'immobilier touristique le foncier de cette activité pour permettre au plus grand nombre de partir en vacances³ ». Or, « le durcissement des terrains de camping fait qu'aujourd'hui cette

1. D. n° 2014-139, 17 févr. 2014 relatif au classement des terrains de camping en catégorie « aire naturelle », art. 1^{er}.

2. Rep. min., QE, n° 2315, JOAN, 13 févr. 1989, p. 770.

3. H. COULOMBIÉ, *LOI LITTORAL - règles d'aménagement et de protection*, in *JCL Constr.-Urb.* Fasc. 9-10, 2014, p. 63.

spécificité a perdu beaucoup de son sens¹ », car l'hôtellerie de plein air s'éloigne de plus en plus de la pratique du camping. Les campings, conçus au départ comme des aires naturelles ont évolué pour « monter en gamme » et ont multiplié les hébergements légers de loisirs (HLL) pour en faire de véritables lotissements. De plus, pour répondre aux critères de classement des campings, les gérants ont diversifié les équipements (piscine, aire de jeux, stationnement, raccordement à l'eau et l'électricité des HLL)² sans que la loi « Montagne » ne soit évoquée pour freiner cette artificialisation progressive des berges et ce mitage des paysages que la loi souhaitait pourtant éviter. De plus, une fois cette l'artificialisation effectuée, l'urbanisation de la rive s'en trouve accélérée, celle-ci ayant perdu son caractère naturel.

Autre angle mort de la loi « Montagne » : les aires de stationnement qui grignotent également les rives naturelles des lacs et plans d'eau.

ii. Les aires de stationnement

303. Si la directive « Montagne » inscrivait clairement que l'accès piéton au rivage du public devait être recherché, la loi « Montagne », ne dit pas de façon explicite si les stationnements sont autorisés ou non. Leur aménagement contribuant à artificialiser les rives et nécessitant des exhaussements et affouillements, il semble qu'ils soient interdits, d'autant plus que les dispositions d'urbanisme de la loi « Montagne » sont applicables « pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement » (C. urb, art. L.122-3.), mais ils pourraient également être considérés comme des équipements d'accueil au titre de l'article L. 122-13 du code de l'urbanisme.

En pratique, les communes aménagent des aires de stationnement pour faciliter l'accès au lac en voiture, parfois dans un souci de sécurité, le stationnement réglementé permettant de mettre fin au stationnement « sauvage » susceptible de bloquer l'accès des services de secours.

Bien que souvent ignoré, le principe de préservation des rives des lacs trouve son utilité pour bloquer des projets importants, comme à Tignes où l'unité touristique nouvelle relative à la

1. B. CREUCHET et al., *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013, p. 79.

2. Voir A. 10 avr. 2019, fixant les normes et la procédure de classement des terrains de camping et de caravanage et des parcs résidentiels de loisirs. Les critères de classement relatifs à « l'environnement et au développement durable » se limitent à la « sensibilisation des collaborateurs » à la gestion économe de l'eau, de l'énergie et des déchets. Les mesures d'économie sont, elles, optionnelles. Force est donc de constater que le développement durable ne pèse pas lourd dans les critères de classement.

réalisation d'un complexe hôtelier avait omis de le prendre en compte ¹.

Encore faut-il dans ces cas que la décision de justice soit suivie d'effet. Ainsi, si l'on reprend la jurisprudence illustrée ², on constate que l'annulation d'autorisations de construire n'a pas empêché certains projets d'être réalisés. C'est le cas par exemple du village de vacances de Menet, dans le Cantal ou de l'aménagement d'un camping-caravaning de 280 emplacements sur la commune de Saint-Laurent-du-Verdon, dans les Alpes de Haute-Provence, dont les permis en bord de lac ont été annulés par le Conseil d'État ³. Ces deux équipements sont bien présents sur les cartes de l'Institut géographique national (IGN) du geoportail mise à jour en 2021.

Ces équipements relevaient des unités touristiques nouvelles de la directive « Montagne », mais force est de constater que la mise en œuvre du régime instauré par la loi « Montagne » n'a pas constitué un progrès, car le droit applicable aux UTN s'est rapidement trouvé lui aussi en décalage avec l'évolution du droit commun et des pratiques touristiques.

§ 2. Un droit en décalage avec l'évolution des pratiques touristiques et l'évolution du droit commun

304. En 1985, la procédure des UTN s'inscrit avant l'heure dans une démarche de développement durable. Sa mise en œuvre est pourtant bien différente. À l'instar de Philippe Yolka ⁴ qui s'interroge sur la corrélation entre application du droit et altimétrie (A.), on peut se demander si au-delà du cadastre, la neige n'efface pas également le droit, d'autant plus que les aménagements touristiques sont facilités par des servitudes dont le champ d'application s'est élargi.(B.).

A. Des UTN en décalage avec l'évolution du droit commun

305. La conception d'une politique de développement touristique intercommunale par la loi « Montagne » était prématurée, mais la pratique des UTN « au coup par coup » (1.) est aujourd'hui dépassée et limite la prise en compte de l'environnement. L'influence du juge sur ce dernier point reste malheureusement limitée (2.).

1. CAA Lyon, 15 nov. 2016, n° 14LY03771, *Cne de Tignes*.

2. MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, Paris, juin 1993, 160 p.

3. CE, 15 avril 1983, n° 28555, *AJDA* 1983, p. 491 ; CE, 25 mai 1988, n° 61538, *Montouillout*.

4. P. YOLKA, « La règle et l'altimètre. Brève excursion d'un juriste en montagne », *AJDA* 2015, p. 1674.

1. Des UTN entre plans et projets affranchies des contraintes de développement durable de la planification urbaine

306. En Oisans, à l'exception du projet de SCOT arrêté en 2016, tous les projets touristiques ont fait l'objet d'une demande d'autorisation UTN dès lors qu'ils dépassaient les seuils réglementaires. Ces demandes, dont la liste figure en annexe ont concerné exclusivement les stations de ski soit pour l'aménagement du domaine skiable ou la création d'ascenseurs valléens, soit pour des projets d'hébergements, y compris après la réforme de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui visait à répondre à la critique selon laquelle la procédure UTN était trop centrée sur la problématique de la haute montagne en hiver. Toutes sauf une ont été accordées.

Après une première période de fort développement des stations de ski dans les années 1980, on constate un ralentissement de la construction d'hébergements. À l'exception de l'aménagement du domaine skiable des Deux-Alpes, on constate également un recentrage communal des projets dès 1986 (a.) malgré les tentatives de cadrage intercommunal du comité de massif, peu propice à la prise en compte des communautés d'intérêt des collectivités locales concernées, à l'équilibre des activités économiques et de loisirs et au respect des grands équilibres naturels (ancien art. L. 145-3 IV, C. urb.), piliers du développement durable en montagne (b.).

a. Un rétrécissement de l'échelle de réflexion des UTN : de la programmation intercommunale aux projets « au coup par coup »

307. Le maîtrise communale de l'aménagement touristique a exacerbé la concurrence plus qu'elle n'a alimenté la solidarité entre collectivités (i.). En outre l'insuffisance de l'ingénierie à l'échelle communale a fait osciller les projets entre vœux pieux des élus et exigences des aménageurs. Dès lors, et bien que le dossier de demande d'autorisation UTN comporte un volet économique et financier, les projets autorisés ne sont pas toujours opérationnels (ii.).

i. La fin de la programmation intercommunale des UTN

308. La directive « Montagne » imposait une programmation intercommunale des UTN (α). Cette exigence a pris fin avec la déconcentration de la procédure UTN et l'attribution, de l'organisation du service des remontées mécaniques aux communes (β).

α . La directive « Montagne » : une programmation intercommunale des UTN

309. La directive « Montagne » prévoyait que l'aménagement touristique devait être « dans la mesure du possible confiée à des collectivités locales regroupées à l'échelle des sites et

des projets¹ », volonté réaffirmée dans les circulaires du 15 février 1980² et du 15 septembre 1982³ qui entendent faire du Plan pluriannuel de développement touristique (PPDT) le droit commun, les opérations isolées devant être exceptionnelles. Pour rentrer dans ce cadre, le Syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) des Grandes Rousses avait initié une réflexion relative à la protection et à l'aménagement de l'ensemble du massif, avant même la décentralisation, pour implanter en Oisans le modèle de développement de la Tarentaise à partir d'une station centre (l'Alpe d'Huez) et de plusieurs pôles satellites dont les domaines skiables sont interconnectés pour attirer la clientèle étrangère. Mais c'est surtout le comité des UTN qui favorisa la réflexion intercommunale en demandant la poursuite de ces études⁴ pour fixer un cadre de cohérence et des orientations générales à partir desquelles les objectifs particuliers de chaque PPDT étaient à préciser. Il insista sur l'importance d'un développement équilibré du massif et sur la solidarité des communes pour parvenir à cet objectif ainsi que sur la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement qui devaient être envisagées au Plan des Cavales et dans la partie Est du massif des Grandes Rousses⁵. De manière générale, il incita fortement à la création de syndicats intercommunaux : saisie en Oisans d'un premier dossier d'opération isolée en 1979 pour la création d'une petite station de ski et d'un stade de neige à Oz-en-Oisans, il refusa l'autorisation et imposa une réflexion globale d'abord à l'échelle de toute la vallée de l'eau d'Olle⁶, qui fera l'objet d'un projet pilote de l'État, puis de l'ensemble du massif des Grandes Rousses dans lequel devaient s'inscrire les projets de PPDT envisagés autour de la Montagne de l'Homme (communes du Freney d'Oisans, d'Auris-en-Oisans et de La Garde), de la station de l'Alpe d'Huez (commune d'Huez) et de la vallée du Ferrand (communes de Mizoën, de Besse et de Clavans).

Le même régime s'imposa aux Deux-Alpes après que la commune de Mont-de-Lans eut déposé un dossier pour une opération isolée en 1980. Le comité demanda la mise à l'étude d'un PPDT sur la station des Deux-Alpes « pour définir le nombre et la répartition optimum de lits sur le site en s'appuyant sur un inventaire détaillé des besoins d'équipements d'infrastructures et

1. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, précitée, préambule.

2. Circ., n° 80-25, 15 févr. 1980, relative aux études d'urbanisme et de sites 1980. - Mise en œuvre de la politique d'aménagement et de protection de la montagne.

3. Circ., 19 sept. 1982, relative à la procédure d'examen des projets d'unités touristiques nouvelles en montagne.

4. Comité interministériel des UTN, CR séance du 5 mars 1983, CR séance du 4 mai 1983 et décision du 1^{er} juillet 1983.

5. Décisions du comité interministériel des UTN du 1^{er} juillet 1983 et du 26 mars 1984. Le Plan des Cavales a été classé par arrêté du 17 février 1991. Le plateau d'Emparis, situé à l'Est du massif des Grandes Rousses, a été classé par arrêté du 10 septembre 1991.

6. Décision du comité interministériel des UTN du 10 mars 1980; PREMIER MINISTRE, PREMIER MINISTRE, *Une politique pour la montagne*, Rapport, Paris, mai 1980, p. 16. La vallée de l'Eau d'Olle comprend les communes d'Allemont, de Villard-Reculas, d'Oz-en-Oisans et de Vaujany.

de superstructures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la station à la fin de la construction des lits¹ ». Un groupe d'études et de coordination comprenant des élus membres des groupes de travail des POS des deux communes avait donc été constitué et le PPDT présenté en première phase au comité de massif du 24 mars 1981. Cette coordination pris ensuite la forme d'un SIVOM puis d'un district en 1991 et d'une communauté de communes en 2001 doublée d'un nouveau SIVOM, avant d'aboutir à la création d'une commune nouvelle en 2017. Ce cas reste cependant marginal et limité à deux des trois communes partageant le domaine skiable, car après l'adoption de la loi « Montagne », la plupart des aménagements touristiques n'ont été programmés qu'à l'échelle communale.

β. La loi « Montagne » : la fin de la programmation intercommunale des UTN

310. Après 1985 la coopération intercommunale prit fin pour laisser la place à une économie de services publics concurrentiels pour le plus grand soulagement de certaines communes. Car, de fait, il était déjà difficile pour les communes supports d'une même station de coopérer, et cela l'était d'autant plus entre communes supports de stations de ski concurrentielles. Certaines communes avaient donc gardé un mauvais souvenir de leur coopération « forcée » par le comité technique interministériel des UTN. C'est le cas par exemple de la riche commune de Vaujany², capable de financer seule ses projets d'investissement. Intégrée dans un premier temps dans le projet de PPDT de l'Eau d'Olle, Vaujany avait quitté le syndicat intercommunal constitué à cette fin en 1984 mais face au rejet répété de son projet de PPDT par le comité technique interministériel des UTN lors de ses réunions du 4 juillet 1984 et du 22 avril 1985, elle s'était résolue à signer un protocole d'accord avec les communes d'Huez et d'Oz après des négociations menées par Jean-Guy Cupillard³, maire d'Huez et conseiller général, qui fit accepter ce projet dans le cadre du tout nouveau comité de massif en 1986 dont il était membre avec d'autant plus de facilité que le Conseil Général de l'Isère était alors présidé par Alain Carignon, ministre délégué à l'environnement⁴.

La réforme de la procédure des UTN a ainsi favorisé « avec la disparition des PPDT, la prise en compte d'opérations ponctuelles en faisant l'impasse d'une réflexion de fond conduite à une

1. Décision du comité interministériel des UTN du 4 juin 1980.

2. Depuis trois décennies, Vaujany perçoit de la part d'Électricité de France 15 millions d'euros annuels en taxes foncières du fait de la présences des barrages du Verney et de Grand Maison sur son territoire. P. LEONARDI, « Vaujany : un village électrifié par une poule aux œufs d'or nommée EDF », *Le Soir*, 19 fév. 2018, URL : <https://www.lesoir.be/140927/article/2018-02-19/vaujany-un-village-electrifie-par-une-poule-aux-oeufs-dor-nommee-edf> (visité le 30/08/2022).

3. « Aménagement de la vallée de l'Eau d'Olle, un nouvel élan après l'accord Oz-Vaujany », *Le Dauphiné Libéré*, 20 mars 1986. Voir également C. HACQUES, *Tourbillons dans l'Eau d'Olle : le barrage de Grand'Maison (Isère) ou la petite histoire d'un grand aménagement en montagne*, Collection Montagnes, Grenoble : PUG, 1994, 336 p., 290 et s.

4. A. SGAR, n° 86-186, 3 juin 1986.

échelle pertinente et dans le cadre d'une logique territoriale de projet¹ ». Le cadre concurrentiel, qui a parfois eu pour conséquence une scission dans la gouvernance des domaines skiables², s'est traduit selon un rapport ministériel de 2003 sur les UTN par « une course à l'armement qui conduit à une certaine banalisation qui va à l'encontre de la recherche d'originalité³ ». La réforme s'est accompagnée également d'une faiblesse du pouvoir territorial à l'échelle communale pour conduire des projets de développement solides et maîtrisés, par la faiblesse des moyens financiers mobilisables, et en conséquence par un déficit fréquent de compétences et d'expertise, par l'étroitesse des marges de manœuvre d'acteurs isolés, peu coordonnés, face à des opérateurs bien mieux équipés⁴. En outre, certains acteurs privés contribuant de manière considérable à l'activité économique des stations, en particulier par les taxes versées aux collectivités, « il est très difficile d'apprécier où se situent les vrais centres de décision et qui prend vraiment les risques en cas d'investissements hasardeux⁵ ».

Le rapport sur l'adaptation de la procédure des UTN soulève enfin l'absence de document stratégique entre la loi « Montagne » et la procédure UTN, absence que certains comités de massifs ont tenté de pallier par l'élaboration de documents de planification et de coordination intercommunale, comme les « schémas de cohérence du développement », établis à l'échelle d'un massif ou d'une vallée pour fixer les priorités et les projets pour les dix ans à venir dans un document cadre approuvés par les élus et l'administration et qui devait servir de référence au comité de massif. Le premier schéma de cohérence expérimental a été élaboré en Tarentaise par le SEATM et adopté en août 1988 pour recadrer, au regard des contraintes d'accès, le développement immobilier de la vallée entraîné dans la spirale inflationniste des Jeux Olympiques d'Albertville. D'autres schémas ont ensuite été élaborés dans le Grand Massif (Flaine, Les Carroz d'Araches, Samoëns, Morillon, Sixt, Passy et Magland), le Pays du Mont-Blanc, l'Oisans et le Capcir⁶, mais de manière générale l'approche « pointilliste⁷ » du développement touristique a plutôt été confortée par la réserve des comités de massif qui ne se sont pas engagés dans une démarche stratégique propre à orienter l'activité de leur commission spécialisée des UTN et qui n'ont pas fait le travail de capitalisation et de valorisation des actions

1. L. BLAISE, B. ROUSSEAU et A. WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, p. 10.

2. E. GEORGE-MARCELPOIL et al., *Atlas des stations du massif des Alpes*, IRSTEA, nov. 2012, p. 47. En Oisans, la gestion de la station de ski d'Huez-Grand Domaine a été un temps scindée entre la SATA, société d'économie mixte dont le capital était détenu en majorité par la commune d'Huez et une société publique locale créée en 2013 par les communes d'Oz et de Vaujany.

3. L. BLAISE, B. ROUSSEAU et A. WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, p. 10.

4. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 17.

5. L. BLAISE, B. ROUSSEAU, et A. WAUTERS, *op. cit.*, p. 38

6. D. BOUTRY, « Grand Massif : la cohérence nécessaire », *A&M*, nov. 1991, 105, p. 22.

7. L. BLAISE, B. ROUSSEAU, et A. WAUTERS, *op. cit.*, p. 10

conduites par elle (voir *supra* n° 86, p. 140).

Ce n'est qu'avec la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qu'une réflexion de massif a été confiée au Comité de Massif par la préparation du schéma interrégional d'aménagement et de développement avec pour ambition de tracer une vision à quinze ou vingt ans de l'avenir du massif, référence pour les prochains programmes de développement de la montagne (convention interrégionale de massif, fonds communautaires. . .). Mais dans le même temps, cette loi a entériné l'inversion du dispositif des UTN à savoir que les UTN autorisées sont devenues le droit commun et les UTN des SCOT l'exception.

Les schémas de massif, pas plus que les premiers SCOT, qui présentent souvent une addition de projets touristiques avec un surdimensionnement global ou « une répartition aberrante dans une logique de concurrence plus que de complémentarité¹ », ne sont parvenus à encadrer les UTN au grand regret des associations de défense de l'environnement, qui remarquaient toutefois que si les schémas de massif devenaient opposables, les élus refuseraient sans doute de les signer². Le rejet de la DTA des Alpes du Nord, leur a donné raison (voir *supra* n° 101, p. 163).

Ce n'est finalement que l'injonction de droit commun, après l'adoption de la loi « SRU », de doter les territoires d'un SCOT, doublée d'une coopération intercommunale devenue obligatoire et élargie, qui a permis aux UTN de faire leur apparition dans les SCOT. Paradoxalement, leur délai de caducité est plus court que celui des UTN autorisées, pourtant censées correspondre à des projets plus opérationnels.

ii. Les UTN autorisées : des projets pas toujours opérationnels

311. Le code de l'urbanisme avait prévu une caducité de l'autorisation UTN dans un délai de quatre ans à compter de la notification au bénéficiaire, si les équipements et les constructions n'avaient pas été entrepris. La caducité s'appliquait également si les travaux d'aménagement ou de construction avaient été interrompus pendant plus de quatre ans, mais ce délai pouvait être suspendu pendant la durée des instances en cas de contentieux et être prorogé par délibération du conseil municipal (ancien art. L. 145-11, C. urb.).

Les UTN pouvaient ainsi bénéficier d'une durée de vie exceptionnellement longue. On en trouve une illustration dans une décision de justice qui relève que « par délibération du conseil municipal du 19 novembre 2014, l'unité touristique nouvelle "La Pléta" autorisée le 16 février

1. H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information 384, Sénat, 19 fév. 2014, URL : <http://www.senat.fr/rap/r13-384/r13-3841.pdf>, p. 91. En outre, malgré leur élaboration, certaines stations continuent à faire « cavalier seul » en choisissant de présenter leurs UTN au comité de massif en dehors du cadre de l'élaboration du SCOT de leur territoire comme à Huez ou encore Tignes dont les projets ont été présentés au comité de massif des Alpes du 25 novembre 2016.

2. B. CREUCHET et al., *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013.

2004 a été prorogée pour une durée de quatre années à compter du 20 février 2015 soit jusqu'au 19 février 2019¹ ».

L'autre l'effet pervers de cette disposition était d'inciter les communes à commencer les travaux, même sans investisseur, pour faire échapper l'UTN à la caducité et il est donc possible de voir une route ne menant à rien ou une remontée mécanique isolée. Le CGEDD explique ainsi que la commune de Porta a autorisé la SAS Porte des Neiges à exécuter les travaux du télésiège de l'Estany, pour éviter la caducité de l'autorisation UTN du 16 décembre 1996 portant sur la réalisation de 4 600 lits pour 80 000 m² de SHON et de 8 remontées mécaniques².

Par ailleurs, la notion de « travaux entrepris » n'est pas sans ambiguïté, même si des éléments de jurisprudence sur la caducité des permis de construire permet de l'interpréter. Ainsi, en 1990, une circulaire DAU/AN2 M n° 95 du 11 décembre demandait aux Directions départementales de l'équipement (DDE) de faire le point sur la caducité des UTN délivrées avant l'adoption de la loi « Montagne ». Des éléments d'interprétation ont fait l'objet de discussions entre les DDE et le SEATM qui, dans un compte rendu du 3 avril 1991, a conclu que les autorisations concernées par la caducité étaient les remontées mécaniques dont la construction était prévue en dehors du domaine skiable et celles qui modifiaient « de façon importante l'économie de la station, en particulier dans le cadre des relations avec l'autorité organisatrice (cas de Flaine par exemple), à apprécier par le préfet de département ». Pour les UTN qui autorisaient des mètres carrés de SHON globale non affectés entre les zones, le SEATM proposait que l'examen de la caducité soit effectué par zone du POS. On voit donc que l'interprétation des textes n'est pas simple et l'on ne peut d'ailleurs qu'être surpris par le critère économique proposé par le SEATM, d'autant plus que l'objet même de l'autorisation UTN étant de garantir l'équilibre économique et financier du projet, la question ne devrait plus se poser une fois l'UTN autorisée.

Autre difficulté, la coordination entre la planification, les UTN et les autorisations d'occupation des sols. En effet, dans les POS et PLU, les zones d'urbanisation futures délimitées pour accueillir des projets touristiques demeurent, malgré la caducité des autorisations UTN.

Dès lors, une demande de permis de construire déposée après la caducité de l'UTN pourrait répondre aux exigences du document d'urbanisme et être délivrée à ce titre, si l'instructeur n'est pas au fait de la procédure UTN. En effet, le code de l'urbanisme ne prévoit pas d'articulation entre l'autorisation UTN délivrée par l'État et les outils opérationnels de sa mise en œuvre. Une UTN peut en effet être réalisée sous forme de zone d'aménagement concertée dont le contenu pourra ensuite évoluer sans lien avec l'UTN ou /et d'une succession d'autorisations

1. CAA Marseille, 13 juill. 2021, n° 20MA01160, *Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement (FRENE 66) et al. c. Cne de Font-Romeu-Odeillo-Via*.

2. L. BLAISE et D. LAURENS, *Mission d'expertise sur le projet UTN de la commune de Porta dans le site Natura 2000 « Capcir-Carlit-Campcardos »*, 006334-01, CGEDD, jan. 2009, p. 9.

d'occupations des sols délivrées par le maire. Or, la vérification de la conformité du projet autorisé avec l'autorisation d'occupation des sols n'est pas organisée, les arrêtés d'autorisation d'UTN ne figurant pas parmi les pièces annexes de la carte communale ou du PLU.

On regrettera donc que la proposition du CGEDD de « mettre en place, pour les élus et les opérateurs, un suivi de l'ensemble des procédures depuis le dépôt de demande ou des autorisations jusqu'aux contrôles sur pièce et sur place » n'ait jamais été retenue. « Faute d'un tel contrôle », indiquait encore le CGEDD, « les autorisations délivrées par les préfets restent théoriques, ne garantissent pas le respect des objectifs de la loi et peuvent se révéler fragiles en cas de contentieux ¹ ».

Au niveau national on constate toujours l'absence de données en matière d'UTN en 2021 ².

L'absence de vision globale du développement touristique se traduit également souvent par une absence de démarche de développement durable.

b. L'environnement et la société : piliers oubliés du développement durable

312. Le comité interministériel technique des UTN s'est attaché à justifier la procédure des UTN par une certaine vigilance dans l'examen des dossiers (i.). La commission UTN du comité de massif s'en est démarquée par de molles recommandations aux détriments de l'environnement et de la solidarité (ii.).

i. Le comité technique interministériel des UTN, un « tribunal des stations » vigilant

313. La directive « Montagne » affirmait que la volonté de mieux aménager à la fois pour protéger les sites et pour garder intacte la richesse de la montagne, doit s'appliquer particulièrement à la haute montagne où, en règle générale, la construction et l'urbanisation doivent être limitées au maximum. Elle s'appuyait alors sur des principes d'aménagement définis par une instruction interministérielle du 4 janvier 1977 pour répondre aux critiques du « Plan neige », car « il est apparu à l'expérience que la réalisation d'un projet touristique, même d'envergure limitée, pouvait remettre en cause de façon irréversible l'environnement social, économique et écologique d'une collectivité montagnarde si un certain seuil de transformation acceptable est dépassé ³ ». Tout aménagement touristique devait donc « s'inscrire dans une réflexion d'ensemble sur le maintien des équilibres écologiques et sur l'insertion harmonieuse

1. B. CREUCHET et al., *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013, p. 37.

2. M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, *Le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique*, rapport d'information 5127, Assemblée nationale, 24 fév. 2022, p. 41.

3. Instr. interministérielle, 4 jan. 1977, l'aménagement des unités touristiques en montagne, La documentation Française, Paris, 1977.

des équipements projetés dans le cadre naturel conformément aux dispositions de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹ ». Que l'on ne s'y trompe pas toutefois, il n'est pas question ici de mettre fin à la construction de station de ski en site vierge (bien que la conjoncture économique ait motivé un ralentissement du Plan neige après le choc pétrolier de 1973), car la documentation française publiait en même temps que l'instruction interministérielle sur l'aménagement des unités touristiques en montagne, un autre fascicule sur la construction des stations de ski². Les deux préoccupations principales de la procédure étaient une prise en compte (relative) de l'environnement (α .) et la participation des activités touristiques au développement économique des vallées (β .).

α . La prise en compte relative de l'environnement dans la procédure UTN

314. Pour garantir la protection de l'environnement, la directive « Montagne » prévoyait une procédure d'autorisation des projets touristiques les plus importants en deux phases soumises à l'accord de sept ministres après instruction par un comité technique interministériel des UTN composé de leurs représentants³. L'environnement n'avait que peu de place en amont de la phase I, qui avait pour objet de permettre d'engager des études préalables, hormis sous la forme d'un cadrage du dossier à soumettre lors de la phase II. Les prescriptions les plus fréquentes portaient alors sur la réhabilitation du bâti existant, la limitation de l'extension du domaine skiable et l'obligation d'élaborer un projet global. En revanche, lors de la deuxième phase, qui correspondait à l'approbation d'un programme pluriannuel de développement touristique ou d'une opération isolée, la collectivité devait présenter une note sur la compatibilité du programme au regard des règles d'urbanisme ou du POS (approuvé ou en projet) et notamment l'impact sur l'environnement. S'il s'agissait d'une opération isolée, le dossier soumis devait comprendre l'étude d'impact.

Malgré une représentativité qui laissait peu de place à l'environnement (le comité réunissait des représentants des ministres de l'agriculture, de la jeunesse, des sports et des loisirs, de l'intérieur, des transports, de l'environnement et du cadre de vie, de la culture et de la communication, de l'aménagement du territoire⁴), et ce d'autant moins que le rapporteur était le SEATM, service qui avait assuré l'exécution du « Plan neige » par la création des stations de ski de troisième génération, la procédure UTN s'est traduite en Tarentaise par l'inscription de nombreuses prescriptions environnementales en phase I, notamment par des demandes d'étude générale

1. *Ibid.*

2. Application de l'instruction interministérielle, 4 janvier 1977, création d'une station de sport d'hiver. La documentation Française, Paris, 1977.

3. A. 24 août 1979 Application du chapitre 2 de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

4. *Ibid.*

d'environnement ou des études d'impact, des mesures pour préserver la forêt ou les terres agricoles et éviter le défrichement¹. En phase II des compléments à l'étude environnementale, notamment sur les paysages, ont souvent été demandés et les préconisations ont principalement porté sur la réduction des ambitions urbanistiques, la limitation de l'extension du domaine skiable, la conception d'un projet d'ensemble ou la révision de la participation des promoteurs ou du conventionnement, la création de réserves naturelles, de sites classés, de forêts de protections, ou la création de zone naturelle ND du POS. L'équilibre entre développement et protection s'est ainsi concrétisé par un système de compensation en faveur de l'environnement montagnard dans le cadre d'une approche sectorialisée qui a conduit à un système de zonage avec des lieux réservés au développement et d'autres à la protection du milieu naturel sous une forme plus ou moins souple : protection réglementaire du code de l'environnement ou simple inscription de site en zone ND du POS. La compensation environnementale étant le principal point de friction entre les services instructeurs et les maîtres d'œuvre de projet², il n'est pas étonnant de constater un décalage temporel important entre l'autorisation de création du projet UTN et l'adoption des mesures de protection réglementaire souvent prises une décennie après l'autorisation UTN³, ainsi que la fragilité de ces mesures. Le bilan des UTN de la Tarentaise pour la période 1979-1987 constatait déjà la difficulté de conserver aux « réserves naturelles, aux sites inscrits ou classés leurs fonctions de protection alors que leur environnement voire les sites eux-mêmes s'inscrivent souvent dans une mouvance de fort développement touristique⁴ ».

En Oisans, le comité technique interministériel des UTN a fait le même type de remarques qu'en Tarentaise ce qui a permis de limiter l'urbanisation des sites vierges⁵ et l'extension de domaines skiables⁶, d'adopter des prescriptions architecturales, d'imposer des mesures de protection

1. V. VANDEWEEGHE, *Tarentaise : politique des U.T.N., bilan 1979-1987*, Grenoble : INERM, 1989, 132 p.

2. *Ibid.*, p. 64.

3. Par exemple PPDT Montvalezan Seez, 4 avril 1984 et 3 octobre 1984 demandant le classement en forêt de protection du secteur nord des Écudets, classement effectué le 17 juillet 1992 ; PPDT du 22 juin 1982 puis du 7 janvier 1986 pour l'aménagement du domaine skiable des Arcs et demandant le classement du secteur « Le Ronaz » en forêt de protection et la création de la réserve naturelle de Villaroger, qui seront adoptés respectivement le 22 novembre 1991 et le 28 janvier 1991 ; PPDT de La Plagne des 27 mars, 24 avril et 3 octobre 1984 demandant le classement du secteur Nord Bois Saint-Jacques en forêt de protection, qui le sera le 16 juillet 1992 ; PPDT de Miribel-Mottaret du 22 décembre 1981, demandant la création de la réserve naturelle de Tueda et le classement de la forêt de Fontany en forêt de protection, fait respectivement le 12 juillet 1990 et le 4 août 1992. Le projet de DTA des Alpes du Nord mentionne également des sites dont la protection a été prescrite dans le cadre de la procédure des Unités Touristiques Nouvelles (UTN), en tant que mesure compensatoire de projets d'aménagement touristique, et qui n'a pas encore été mise en œuvre (le massif des Aravis (74) dont le col est aujourd'hui en site inscrit et le vallon du Clou (73), aujourd'hui en site classé). Projet de DTA des Alpes du Nord, dossier soumis à enquête publique, novembre 2009, p. 80.

4. V. VANDEWEEGHE, *Tarentaise : politique des U.T.N., bilan 1979-1987*, Grenoble : INERM, 1989, p. 10.

5. Pré Reynaud, plateau des Rochettes, PPDT de la Vallée de l'Eau d'Olle (2^{ème} phase) autorisé le 28 février 1983.

6. PPDT de la Montagne de l'homme, (1^{ère} phase), autorisé le 18 oct. 1983.

contre les risques¹ et des mesures de protection de l'environnement sur certains secteurs². Mais à y regarder de plus près, l'état initial de l'environnement est surtout abordé sous l'angle des paysages³. La fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA), dénonçait en particulier l'absence de biologistes dans les réalisations des études environnementales⁴.

Autre volet des dossiers UTN examiné par le comité technique des UTN : la contribution du tourisme au développement économique intercommunal.

β. La prise en compte de la contribution du tourisme au développement économique intercommunal

315. Sur le volet sociétal, le bilan des UTN de la Tarentaise fait état de la « place relativement marginale réservée dans le traitement des dossiers UTN à la préservation de l'agriculture, des activités traditionnelles de la montagne, et à la maîtrise locale du développement⁵ ». Du côté de l'Oisans, le comité technique interministériel des UTN s'est attaché à imposer une réflexion sur la politique touristique à l'échelle intercommunale notamment pour garantir que le tourisme soit « le plus possible intégré à la vie locale et aux autres activités et que soit évitée aussi bien son excessive concentration que l'insuffisante mise en valeur des zones où sa diffusion peut présenter un intérêt particulier pour la population locale [...] »⁶. Ainsi, le développement touristique de l'Alpe d'Huez devait être réfléchi à l'échelle du massif des Grandes Rousses avec la création de stations satellites mais également la réalisation de lits et d'équipements touristiques estivaux à Allemont ou dans les villages traditionnels de la vallée du Ferrand financés grâce à la solidarité intercommunale⁷. Mais si une solidarité entre communes est exigée, on observe l'absence d'écho dans les autorisations UTN de la préconisation de la circulaire du 15 septembre 1982 relative à la procédure d'examen des projets d'unités touristiques nouvelles en montagne « de donner une large priorité au tourisme à vocation sociale incluant le tourisme associatif comme la petite et moyenne hôtellerie », pour ouvrir

1. PPDT de l'Alpe d'Huez du (2^{ème} phase, autorisé le 9 oct. 1984 ; PPDT des Deux-Alpes (1^{ère} phase), autorisé le 14 avril 1981.

2. Versant Est du massif des grandes rousses dans le PPDT de la vallée du Ferrand (1^{ère} phase), autorisé le 26 mars 1984, Col du Sabot, dans le PPDT de Vaujany (2^{ème} phase) qui n'a cependant pas été pris en considération « en l'État » sans faire l'objet non plus d'une « opposition de principe » du comité des UTN du 4 juillet 1984.

3. Dossier de PPDT des Deux-Alpes (1^{ère} phase, autorisé le 14 avril 1981.

4. FRAPNA, avis du 23 octobre 1984 sur le PPDT Vaujany, courrier qui reste lettre morte.

5. *Ibid.*, p. 46.

6. Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, *op. cit.*, préambule.

7. A. 28 févr. 1983 autorisant la prise en considération du PPDT de l'eau d'Olle ; PPDT de la Vallée du Ferrand dont l'engagement des études a été autorisé le 26 mars 1984 ; CR de la réunion du comité technique interministériel des UTN du 5 mars 1983 qui prend en considération les études préalables à la réalisation du schéma directeur d'aménagement du massif des grandes rousses.

les loisirs de montagne à toutes les catégories sociales, préoccupation antérieure à la directive montagne¹ et à l'entrée au pouvoir du gouvernement socialiste en 1981.

Au contraire, la recherche affichée du massif des Grandes Rousses et plus particulièrement de l'Alpe d'Huez est une « montée en gamme » pour accueillir une clientèle étrangère. La question du tourisme social a dû être évoquée en Tarentaise également, car les élus s'insurgeaient contre la politique nationale en faveur d'un tourisme social² en décalage avec les réalités locales (l'image de marque de certaines stations).

Le bilan des UTN autorisées sous l'empire de la directive « Montagne » est donc mitigé. La procédure aurait permis « d'endiguer les excès du passé et la prise en compte de l'environnement³ », ce qui s'est surtout traduit par une modération des ambitions des élus locaux. La procédure n'a cependant pas modifié de manière significative ni le volume des autorisations de construire ni le processus de développement des communes puisque 75 000 lits ont été autorisés au cours des trois premières années de cette procédure contre 60 000 construits de 1970 à 1975⁴.

Bien que le comité technique interministériel des UTN ait été perçu comme le « tribunal de la montagne⁵ », il n'a pas constitué une barrière étanche à la réalisation de certains projets en Oisans : c'est ainsi que le PPDT première phase des Deux Alpes a pu être autorisé dans la perspective d'achèvement de la station, le comité précisant que « la capacité de 20 500 lits conventionnels ainsi retenue est un plafond qu'il conviendra de respecter strictement⁶ ». Le comité notait également que les communes avaient renoncé à réaliser une altisurface. Pourtant, 4 ans plus tard l'extension du domaine skiable justifiait de nouvelles urbanisations et le retour du projet d'altisurface⁷.

Le ministère de l'environnement s'est voulu plus optimiste dans son rapport intitulé « évaluation globale des conditions d'exécution des décisions du Comité UTN relatives à l'environnement » puisque qu'il s'est félicité « qu'en dépit du faible taux d'exécution des prescriptions, la procédure UTN a induit des progrès notables dans la prise en compte de l'environnement pour les projets en montagne⁸ ». Ce constat est partagé par la plupart des acteurs qui ont admis que

1. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 64.

2. V. VANDEWEEGHE, *Tarentaise : politique des U.T.N., bilan 1979-1987*, Grenoble : INERM, 1989, p. 64.

3. *Ibid.*, p. 63.

4. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 259.

5. M. AMBROISE-RENDU, « Dossier après dossier, la montagne au tribunal », *Le Monde*, 6 déc. 1980, p. 25.

6. A. 14 avr. 1981, autorisant le PPDT des Deux-Alpes, phase 1.

7. A. 4 mai 1985 relatif à la révision du PPDT des Deux-Alpes, phase 1.

8. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 383.

l'outil de réflexion mis en place par la directive sur l'opportunité des projets, leur localisation, leurs impacts, leur financement et leurs retombées économiques, avait permis de garantir que la nature, les paysages et les équilibres écologiques ne pâtissent pas des aménagements, les sites montagnards constituant un « patrimoine national précieux ¹ ». La loi « Montagne » a donc maintenu la procédure des UTN sans grande innovation, car toute augmentation des pouvoirs de l'administration aurait soulevé une vive opposition des élus locaux mais un allègement des mesures de protection aurait à son tour entraîné des réactions des associations écologistes ². Elle l'inscrit toutefois dans le cadre des lois de décentralisation et donne désormais compétence aux communes pour l'organisation et la promotion des activités touristiques. Elle supprime cependant par là-même le « poids du gouvernement pour imposer des solutions d'intérêt général aux promoteurs ³ ». Les projets refusés jusque là vont donc pouvoir refaire surface, le plus emblématique en Oisans étant le très controversé projet de station de ski à Vaujany. Car tout en s'inscrivant dans la continuité de la directive « Montagne », la loi « Montagne » substitue ainsi au tribunal des stations une chambre d'enregistrement peu à même de prendre en compte la protection de l'environnement.

ii. La commission des UTN : une chambre d'enregistrement

316. La loi « Montagne » ayant repris l'essentiel de la procédure UTN de la directive « Montagne », on retrouve nombre de ses travers à toutes les étapes de la procédure, notamment dans la prise en compte de l'environnement, amplifié par la réduction de l'échelle de réflexion, un décalage toujours plus grand dans l'évaluation des incidences du projet entre le dossier UTN et le code de l'environnement (α .) et une commission systématiquement favorable aux projets (β .). Les UTN de l'Oisans en sont une parfaite illustration (γ .).

α . L'environnement, une question insuffisamment abordée dans les dossiers d'UTN

317. « Le problème de l'équilibre entre aménagement et protection se pose au niveau d'entités géographiques assez larges, et la notion de PPDT correspondait mieux à ce niveau géographique ⁴ », constatait le rapport sur l'évaluation de la politique de la montagne publié en 1999. Avec des démarches de développement touristique « au coup par coup », les UTN autorisées échappaient à l'évaluation des incidences des plans du code de l'environnement et par consé-

1. Circ., 24 août 1979 relative à la mise en œuvre de l'arrêté du 24 août 1979 portant application du chapitre II de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

2. J. RAVANEL, « La loi sur la montagne : démarche novatrice ou coquille vide ? », *RFDA* 1985, p. 464.

3. J.-P. GUÉRIN, *L'aménagement de la montagne en France : politiques, discours et productions d'espaces dans les Alpes du Nord*, Paris : Editions Ophrys, 1984, p. 71.

4. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 384.

quent à l'obligation de prévoir des variantes et des solutions de substitution raisonnables, ainsi qu'à l'obligation de décrire et d'évaluer les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan sur l'environnement (art. L. 122-6, C. envir.).

L'UTN autorisée échappait également à la hiérarchie des normes, à la concertation et à l'enquête publique, à l'évaluation des résultats du bilan du SCOT (tous les six ans), ce qui permettait d'envisager des scénarii plus optimistes (pour ne pas dire fantaisistes) en terme notamment de création d'emploi, pour obtenir l'appui du représentant de l'État dans le département ou celui du préfet coordonnateur de massif.

Certes en 1986 le contenu du dossier de demande d'autorisation d'UTN s'inspirait largement de celui des études d'impacts prévu par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 19 juillet 1976 relative à la protection de la nature. On y trouvait ainsi « une analyse de l'État initial du site et de son environnement », une analyse des effets du projet sur l'environnement et des mesures de protection avec l'estimation de leur coût. Mais le dossier UTN était surtout plus orienté vers l'analyse des infrastructures et des équipements touristiques existants et leurs conditions de fréquentation et comportait un volet risques naturels à part entière. Aussi la veille de l'adoption de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, alors que le droit de l'environnement avait évolué pour apporter plus de précisions au contenu des études d'impact et des évaluations environnementales, le contenu du volet environnemental du dossier UTN apparaissait bien maigre même si quelques précisions y avaient été apportées par le décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne et modifiant le code de l'urbanisme. Celui-ci avait ajouté à l'État initial des sites, celui des milieux naturels et des paysages, et avait exigé, le cas échéant, l'historique de l'enneigement local. Il avait élargi l'étude des effets prévisibles à ceux qui concernaient les terres agricoles, pastorales et forestières, les milieux naturels, les paysages ainsi que la ressource en eau et la qualité des eaux. Le juge avait d'ailleurs rappelé que le volet environnemental du dossier de demande d'autorisation d'UTN ne constituait pas une étude d'impact au sens du code de l'environnement¹ bien qu'il y ait parfois trouvé les éléments de non respect des grands équilibres² et ait contrôlé le caractère suffisant de l'État initial³ et des mesures de protections de l'environnement prévues⁴. Une étude d'impact pouvait toutefois être exigée

1. CE, 28 juill. 2004, n° 246750, *Association Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement Catalan et al.*, *Environnement* 2004, comm. 116; *Tourisme et Droit* 2005, 67, p. 10; *AJDA* 2004, 807 et 2359; CAA Bordeaux, 8 fév. 2010, n° 09BX00896, *Association Unimate 65*, *Environnement et dév. durable* 2010, comm. 99, note M. SOUSSE; CAA Marseille, 22 nov. 2010, n° 08MA04209, *Sté d'aménagement d'Isola 2000*.

2. CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

3. CAA Marseille, 30 mai 2017, n° 15MA03109; CAA Lyon, 15 nov. 2016, n° 14LY03771, *Cne de Tignes*; CE, 9 oct. 2015, n° 384804, *Cne de Lauzet-sur-Ubaye*, *JCP A* 2015, act. 854.

4. CE, 11 mars 1996, n° 140275, *Cne d'Orelle*, *RJE* 1996, 3, p. 369, obs. DOBRENKO; *RDP* 1998, 1, p. 302,

mais elle intervenait alors dans le cadre de l'autorisation d'urbanisme ou de l'autorisation « loi sur l'eau » si l'UTN entrait dans les seuils définis à l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Le comité de massif et le préfet coordonnateur ne disposaient donc que d'éléments succincts, non éclairés par un avis de l'autorité environnementale, ces éléments n'étant fournis qu'au stade ultime du projet où la démarche « itérative » apparaissait difficile à mettre en œuvre. Cette intervention tardive de l'étude d'impact était d'autant plus regrettable que l'intérêt même de l'institution de la procédure UTN était de relever les enjeux du projet pour y répondre le plus en amont possible¹. Dès lors, une fois l'UTN autorisée, il paraissait très difficile politiquement d'émettre des réserves aux autorisations administratives de réalisation du projet (permis de construire ou d'aménager).

L'absence d'étude d'impact des projets au stade de l'UTN impliquait également l'absence d'enquête publique. Car malgré l'intervention de la loi dite « Bouchardeau » du 12 juillet 1983² qui avait érigé l'enquête publique en outil de protection de l'environnement, la participation du public se limitait comme pour les PPDT³ à la mise à disposition d'un dossier UTN dans les mairies des communes concernées et à la publicité de cette mise à disposition⁴. Certes la réalisation d'une UTN impliquait la nécessité de disposer d'un plan local d'urbanisme mais nullement la conformité à un tel plan au moment de l'UTN⁵. Ce n'était donc que tardivement, lors de la révision ou de la modification du POS, qu'une enquête publique avait lieu.

Le seul filtre « environnemental » de l'autorisation UTN demeurait donc celui du comité de massif et plus particulièrement de sa commission spécialisée qui intervenait dans deux types de procédures : une procédure décentralisée et une procédure déconcentrée. Mais à la différence du comité interministériel des UTN, perçue comme un tribunal parisien composé de technocrates⁶, cette commission était, elle, considérée comme une véritable chambre politique d'enregistrement par les associations de défense de l'environnement⁷. Cela s'expliquait à la fois par la composition de la commission qui faisait une part très large à la défense d'une vision hivernale de la montagne, qu'aux rares avis défavorables qu'elle prononçait.

303 ; *BJDU* 1996, 2, p. 152 ; CAA Marseille, 9 fév. 2015, n° 12MA03856, *FFCAM*.

1. J.-F. JOYE et S. M. MOULIN, « L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 179.

2. L. n° 83-630, 12 juill. 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

3. Circ., 15 sept. 1982 procédure d'examen des projets d'unités touristiques nouvelles en montagne.

4. Ancien art. R. 145-6, C. urb.

5. CE, 16 juin 2000, n° 182395, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement*, *Dr. adm.* 2000, comm. 196 ; *JCP G* 2000, IV, p. 2867, note C. ROUANT ; *Constr.-Urb.* 2000, p. 304, comm. D. LARRALDE.

6. J. MARCOU, « L'évolution du droit de l'urbanisme en montagne » in *Politique de la montagne*, Grenoble, 14 juin 1987, p. 53.

7. P. YOLKA, *Protection de la montagne*, in *JCI Environnement et Développement durable*, Fasc. 3480, 20 nov. 2018.

β. L'autorisation systématique des UTN par le comité de massif

318. Bien qu'un rapport de 1989 portant sur l'évaluation globale des conditions d'exécutions des décisions du comité UTN relatives à l'environnement ait conclu que le contrôle le plus efficace de la qualité des projets était fait par les décisions de rejets¹, la commission des UTN préférerait donner des avis favorables systématiques plutôt que de refuser des projets², quitte à assortir ses avis d'une longue liste de prescriptions. C'est ce que met en évidence une étude du CEREMA sur les UTN des Alpes³. Le nombre de ces prescriptions était parfois tel que l'autorisation UTN prenait la forme des anciennes autorisations d'études préalables des PPDT. Ainsi par exemple, l'unité touristique nouvelle présentée par la commune de Tignes consistant dans la réalisation de 20 000 m² de SHON ainsi qu'un parcours de golf a été autorisée par arrêté du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur n° 2008-187 du 30 juillet 2008 sous réserve :

« que les moyens envisagés en matière de gestion des eaux potables et d'arrosage soient précisés en les faisant apparaître le cas échéant clairement dans le cadre de l'élaboration du dossier d'autorisation de la loi sur l'eau ; que le projet, dans ses caractéristiques paysagères, soit soucieux de la conservation des caractéristiques propres du paysage naturel rencontré[...] ; que le projet prenne également et pleinement en compte la protection du patrimoine archéologique repéré ; qu'au titre de Natura 2000, le projet traduise en terme opérationnel les mesures d'atténuation annoncées dans le cadre du plan de gestion écologique ; que les conditions réglementaires de valorisation des eaux usées provenant de la station de Picourenq pour l'arrosage du golf et autres espaces verts soient arrêtées de manière définitive ; que des dispositions destinées à permettre le logement des actifs et des saisonniers appelés à travailler dans le cadre de cette UTN, en plus de celles prévues au dossier considérées comme insuffisantes, soient mises en œuvre en accompagnement du projet ; que les structures porteuses du projet apportent les garanties suffisantes en matière de capacité et de transparence financière ; que les deux communes délibèrent à nouveau sur le projet considéré ; que la capacité des collectivités à supporter le public induit pour le projet soit vérifiée ».

Comme pour les PPDT, les réserves portaient sur l'adéquation entre urbanisation et domaine skiable, le calibrage des accès routiers, la qualité des sites à équiper, l'équilibre entre la taille

1. Rapport cité dans P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 383.

2. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 16.

3. C. FAESSEL-VIROLE, *Bilan qualitatif des Unités touristiques nouvelles dans le massif alpin sur la période 2007-2016, Note de synthèse finale : Diaporama présenté au Comité de massif des Alpes*, 22 sept. 2017.

des projets et celle des communes et les incidences sur la quantité des investissements et la participation des aménageurs. Mais elles abordaient également des problèmes de terrains plus concrets comme l'assainissement, l'eau potable, la cohérence architecturale et paysagères, et les risques naturels¹.

Selon l'analyse plus récente du CEREMA², les réserves qui accompagnaient les autorisations UTN portaient, dans plus de la moitié des cas sur l'eau potable, l'assainissement et les eaux usées, puis sur les risques naturels (plus de 30 % des cas pour les UTN de massif et plus 10 % des cas pour les UTN de département), la faune et la flore (30 % pour les UTN de massif, 20 % pour les UTN de département), l'insertion urbaine et la qualité paysagère et architecturale (20 % pour les UTN de massif et plus de 35 % pour celles de département).

Comme pour les PPDT, les réserves s'étaient parfois traduites par des mesures de protection, alors que la réforme opérée par la loi « Montagne » visait à une meilleure coordination des démarches d'aménagement et de protection en mettant fin à leur dichotomie (partage de l'espace) en les fondant dans la problématique du développement³. Le bilan de la politique de la montagne de 1997 fait en effet état de 91 mesures de protection prescrites dans le cas de l'instruction des 588 dossiers soumis à la procédure UTN, dont 21 réserves naturelles, 52 classements de sites, 11 forêts de protection, 7 arrêtés de biotope, « la majorité en compensations des autorisations accordées⁴ » adoptées de 1979 à 1996.

En effet, malgré la constitution occasionnelle d'un comité de suivi par le préfet, pour garantir la levée des réserves émises par la commission des UTN, les bilans des UTN soulignent l'insuffisante mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement⁵ du fait notamment « qu'une majorité d'acteurs du milieu de l'aménagement n'est sensible qu'à la dimension apparente (reverdissement des pistes, équilibre paysager, insertion architectural...) des enjeux de l'environnement qui, relevant du visuel, composent l'environnement perçue par le client. En revanche, la protection des biotopes et la maintenance des écosystèmes sont difficilement négociables, car ils n'ont pas de place directe dans les stratégies commerciales⁶ ».

1. V. VANDEWEEGHE, *Tarentaise : politique des U.T.N., bilan 1979-1987*, Grenoble : INERM, 1989, p. 56.

2. C. FAESSEL-VIROLE, *Bilan qualitatif des Unités touristiques nouvelles dans le massif alpin sur la période 2007-2016, Note de synthèse finale : Diaporama présenté au Comité de massif des Alpes*, 22 sept. 2017.

3. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 251.

4. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 378.

5. Par exemple, le principe de revégétalisation des surfaces par des essences locales ou la limitation des modifications du terrain pour les aménagements de pistes de ski issus de l'article 14 du protocole tourisme de la convention alpine sont peu mis en œuvre malgré les recommandations des études d'impacts d'après le rapport du comité de vérification à la X^{ième} conférence alpine sur la situation du respect de la convention alpine et de ses protocoles, p. 31.

6. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La

En outre, les mesures de protection réglementaire négociées en contrepartie d'aménagements n'ont pas toujours abouti¹ ou se révélaient insuffisantes pour résister sur la durée à la convoitise des aménageurs. Une réserve naturelle pouvait ainsi être déclassée pour permettre la réalisation de remontées mécaniques et de pistes² et un secteur protégé par un arrêté préfectoral de protection de biotope³ ou un site classé⁴ pouvait accueillir des remontées mécaniques et des pistes de ski. L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) l'illustre également par le cas de Val d'Isère où l'installation d'un télésiège, effectuée après déclassement des 1 500 hectares de la réserve naturelle de l'Iseran, s'était faite à l'intérieur même du périmètre d'un arrêté de biotope couvrant une zone de nidification d'aigles royaux⁵. On trouve également mention dans la charte de Parc national de la Vanoise d'atteintes à la réserve naturelle de Tignes-Champagny, qui justifient une réflexion sur le déclassement d'une partie du site assortie d'un classement compensatoire⁶. Preuves s'il en fallait que la nature est toujours perdante dans un système de compensation.

Les UTN de l'Oisans s'inscrivent dans ce bilan général : elles ont en effet été systématiquement accordées en dépit parfois des enjeux environnementaux.

γ. En Oisans : des UTN systématiquement accordées en dépit parfois des enjeux environnementaux

319. L'étude des UTN de l'Oisans corrobore parfaitement ces constats puisque toutes les autorisations UTN sollicitées ont été accordées à l'exception d'une seule qui consistait à développer le domaine skiable à Saint-Christophe-en-Oisans. Ce projet avait été soumis une première fois à l'avis du comité le 15 juin 1990 pour fixer des éléments de pré-cadrage pour la réalisation de 3000 lits touristiques dans le village de 1000 lits touristiques dans les hameaux (aux côtés des 48 habitations principales et 93 résidences secondaires de la commune), dont une partie n'est pas desservie en hiver (route non déneigée en raison du risque important d'avalanche), d'une liaison entre le domaine skiable des Deux-Alpes et Saint-Christophe et de l'aménagement de piste sur les Aiguilles rouges de la Toura (dont la topographie et l'orientation auraient conduit à créer des pistes noires pour très bons skieurs). La commission

documentation française, 1999, p. 389.

1. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 16.

2. D. 6 déc. 2000 portant déclassement de parties du domaine privé des communes de Bonneval-sur-Arc et Val-d'Isère (Savoie) classées en réserves naturelles.

3. AP de protection des biotopes de l'Iseran, 12 mai 1990.

4. CE, 27 nov. 1985, n° 62210, *Cne de Chamonix Mont-Blanc*.

5. COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN, *20 ans de la loi montagne, bilan et propositions*, 2005, p. 9.

6. Charte du parc naturel régional du Vercors adoptée par D. 9 septembre 2002 portant renouvellement du classement parc naturel régional du Vercors, p. 112.

spécialisée des UTN avait donné un avis favorable sous réserve de l'évaluation de la faisabilité économique du projet, de trouver un investisseur unique pour l'urbanisation et l'aménagement du domaine skiable et d'intégrer le développement de Saint-Christophe à la vallée du Vénéon. Quatre ans plus tard, un nouveau projet était présenté à la commission du 5 avril 1994 (sans le développement des 4000 lits touristiques) qui le refusait en raison de l'importance des risques naturels. Ce qui n'a pas empêché la commune de l'inscrire dans le POS qu'elle a approuvé le 18 décembre 1997¹, et dans le PADD de son projet de PLU assorti de 2000 lits touristiques en mai 2013, puis à nouveau dans le premier projet de SCOT de l'Oisans arrêté en 2016.

Les autres demandes ont été accordées même s'il est arrivé qu'une partie seulement du projet soit autorisée². En règle générale, les UTN étaient assorties de prescriptions. Dans certains cas, elles ont permis une amélioration de la prise en compte de l'environnement notamment sur la thématique de l'assainissement longtemps ignorée ; l'autorisation UTN portant sur le funiculaire sous le glacier à Mont-de-Lans dont la réalisation s'accompagnait de la construction d'un restaurant en gare d'arrivée a ainsi dû être liée à une réflexion sur l'assainissement de tous les restaurants d'altitude du glacier³. De même, l'UTN du Roy Soleil à Huez pour la réalisation de 10 500 m² de lits touristiques n'a été autorisée que sous réserve de la mise en œuvre d'un système d'assainissement⁴.

Certaines réserves se sont avérées difficiles à contrôler au niveau des autorisations d'occupation des sols. C'est ainsi que le préfet avait assorti l'autorisation UTN du Roy Soleil du rappel de l'engagement d'Huez à contribuer financièrement au programme d'animation, de gestion et de promotions des espaces naturels et du patrimoine sensibles du massif des Grandes Rousses et du plateau d'Emparis⁵. Pour l'UTN de Vaujany, il imposait la conclusion d'une convention d'aménagement⁶.

D'autres réserves enfin n'ont pas résisté à la pression politique comme à Huez où la création de 4600 lits touristiques avait été autorisée en deux temps : l'autorisation initiale était conditionnée à la finalisation de la révision du dossier de déclaration d'utilité publique du captage du Lac

1. POS Saint-Christophe-en-Oisans, 1^{er} déc. 1997, rapport de présentation, p. 12 : « le refus antérieur d'une autorisation de liaison par la Commission UTN n'implique aucune affirmation d'interdiction de droit, mais simplement que le projet présenté, dans l'État et les conditions où il avait été présenté, était apparu insatisfaisant, ou mal argumenté ou insuffisamment justifié ».

2. Le tribunal administratif de Grenoble a estimé sur ce point que l'autorisation d'une partie seulement du programme faisant l'objet de la demande n'était pas entachée de détournement de procédure. TA Grenoble, 22 juill. 1992.

3. A. SGAR n° 87-357, 8 oct. 1987 portant autorisation de l'UTN Funiculaire des Deux Alpes.

4. A. SGAR n° 90-2019, 4 juill. 1990 portant autorisation de l'UTN du Roy Soleil.

5. *Ibid.*

6. AP n° 2014 346 0011, 12 déc. 2014, portant création d'une unité touristique nouvelle sur la commune de Vaujany pour le projet intitulé « Unité Touristique Nouvelle – développement touristique de la station de Vaujany – Les Edelweiss ».

Blanc du 30 septembre 1966 afin de disposer d'une autorisation de prélèvement suffisante pour satisfaire les besoins d'alimentation en eau potable accrus par le projet¹. Cette réserve a ensuite été partiellement levée pour les mille premiers lits touristiques par arrêté modificatif du 14 mars 2017.

Enfin, en Oisans comme ailleurs, les protections environnementales réglementaires acquises en compensation des UTN autorisées restent fragiles sur le long terme. Ainsi, le projet de SCOT de l'Oisans arrêté en 2016 envisageait une liaison entre Vaujany et les Sybelles², liaison qui traverse nécessairement le site classé du Plan du Cavailles créé par décret du 27 février 1991 sur les communes d'Oz-en-Oisans et de Vaujany et le site classé du massif de l'Étendard et du col du Glandon³ sur le territoire des communes de Saint-Colomban-des Villards, Saint-Jean-d'Arves, Saint-Sorlin-d'Arves (Savoie) et Vaujany. Ce site avait été classé en compensation du projet d'UTN « pour l'interconnexion par l'Ouillon des domaines skiables », porté par le Syndicat Intercommunal des vallées de l'Arvan et des Villards et autorisé par arrêté préfectoral du 21 janvier 2001.

Au final le passage à la procédure décentralisée a été l'occasion de faire passer des projets refusés jusque là par le comité interministériel des UTN. C'est le cas en particulier de la crête de Belle Étoile, épargnée par l'aménagement de remontées mécaniques, en raison de sa sensibilité paysagère dans le dossier de PPDT⁴, mais qui a fait l'objet d'aménagements autorisés par le préfet coordonnateur de massif⁵. C'est également le cas du développement de la station de Vaujany enfin autorisé le 3 juin 1986 malgré le refus du comité interministériel des UTN du 22 avril 1985 motivé notamment par l'absence de précision sur la gestion des protections contre les risques (demandé par le comité interministériel du 4 juillet 1984 et dans la décision du 21 décembre 1984) et l'insuffisance de l'évaluation du produit touristique (notamment financière). 1 500 lits touristiques et 11 remontées mécaniques ont ainsi été autorisés malgré l'ampleur inhabituelle des risques naturels connus sur le site, « la qualité exceptionnelle des milieux naturels et des paysages du plateau des petites Rousses », et « la dimension générale de l'opération et du projet d'échéancier très tendu de mise en œuvre qui rendent difficile la coordination des différents équipements et la maîtrise du développement⁶ ».

Cette décision a fait l'objet d'un contentieux introduit par la FRAPNA qui a abouti à l'annulation de l'UTN compte tenu de l'impact très important de l'aménagement du domaine skiable sur un

1. AP préfet coordonnateur du massif des Alpes n° R93 2016 12 19 003, 19 déc. 2016.

2. Projet de SCOT de l'Oisans arrêté, 1^{er} déc. 2016

3. D. 9 avr. 2008, portant classement d'un site.

4. PPDT des Deux-Alpes, autorisé par arrêté du 14 avril 1981.

5. A. SGAR n° 95-193, 14 avr. 1995 et A. SGAR n° 97-62, 25 févr. 1997 portant autorisation de l'UTN Belle Étoile.

6. Considérants de l'arrêt SGAR n° 86-186 du 3 juin 1986 autorisant le PPDT d'Oz-en-Oisans et Vaujany.

site sensible « des plus pittoresques du massif des Grandes Rousses » qui altérera profondément et de manière irréversible les paysages, la flore et la faune qui comporte des espèces rares et en raison des risques d'avalanches d'une « importance inhabituelle ¹ ».

Face aux avis favorables prévisibles de la CDNPS et du Comité de massif, suivis d'un arrêté préfectoral d'autorisation quasi-systématique, seule l'action contentieuse semblait à même de bloquer des projets d'UTN. Ses effets se sont cependant révélés limités.

2. Une action contentieuse aux effets limités

320. L'illégalité en matière d'aménagement touristique n'est pas nouvelle. L'étude des UTN de l'Oisans nous montre en effet que la station des Deux-Alpes a réalisé des remontées mécaniques non prévues par le PPDT du 14 avril 1981, dont elle a demandé la révision pour régulariser les nouveaux ouvrages (PPDT des Deux-Alpes révisé le 7 mai 1985).

Les UTN illégales n'ont pas fait pour autant l'objet de recours systématique ou d'un contrôle de légalité des autorisations d'occupation des sols qui en découlaient, notamment en matière d'aménagement du domaine skiable, type de projets pour lesquels le juge était plutôt favorable (voir *supra* n° 137, p. 214). L'UICN mentionne par exemple l'installation d'un télésiège à Val d'Isère effectué après déclassement des 1 500 hectares de la réserve naturelle de l'Iseran, dans le périmètre de l'arrêté de biotope ². Le CEMAGREF cite quant-à lui le cas de la station de ski des Arcs où les surfaces autorisées dans la ZAC des Glières le 15 avril 1982 ont été dépassées ³ sans générer de contentieux.

De fait, en l'absence de suivi de la réalisation des UTN, il est facile de ne pas respecter le projet initialement autorisé à la lettre.

La jurisprudence administrative illustrée portant sur l'application de la loi « Montagne » publiée en 1993 mentionne deux espèces portant sur les UTN. La première porte sur un important programme immobilier et des équipements sportifs dans la commune de Cruseilles ⁴. La seconde porte sur la création de la station de ski à Vaujany et Oz-en-Oisans ⁵. Le premier projet a été validé par le Conseil d'État tandis que le second a été annulé. Paradoxalement, le premier n'a été réalisé que très partiellement, tandis que le second a été réalisé au delà de ce qui était prévu du fait des évolutions ultérieures de la station.

1. CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

2. COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN, *20 ans de la loi montagne, bilan et propositions*, 2005, p. 9.

3. V. VANDEWEEGHE, *Tarentaise : politique des U.T.N., bilan 1979-1987*, Grenoble : INERM, 1989, p. 105.

4. CE, 15 mai 1992, n° 118573, 118867, *Cne de Cruseilles, Dr. adm.* 1992, comm. 313, concl. POCHARD ; *AJDA* 1992, p. 756, note J. MORAND-DEVILLER.

5. TA Grenoble, 19 juin 1991, n° 8631057 et 8631085, *Club Alpin Français et fédération française des sociétés de protection de la nature c. Préfet de région*, confirmé par CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

En effet, l'annulation des arrêtés préfectoraux d'autorisation d'UTN n'ont que peu de conséquences ; qu'il s'agisse de projets publics ou privés l'annulation de l'UTN n'aura que rarement pour effet la démolition ou la remise en état des sites (a.) malgré une inflexion récente de la jurisprudence en matière d'ouvrages publics (b.).

a. Vers l'intangibilité des ouvrages privés

321. De manière générale, le droit de l'urbanisme s'est attaché à réduire les recours contentieux et à atténuer les conséquences d'une annulation des autorisations d'occupation des sols, en vue de favoriser la construction ou de réduire l'activité du Ministère de la justice¹ : limitation de l'intérêt et de la qualité à agir, possibilité de régularisation, possibilité d'annulation partielle, réduction du champ d'application des sanctions.

Les circuits de motoneige de la commune de Saint-Martin-de-Belleville en offre une triste illustration. En effet, parallèlement à la procédure de création d'une UTN en vue de l'aménagement de deux terrains de loisirs motorisés sur les sites des Ménuires et de Val Thorens, accordée le 14 janvier 2009 par le préfet coordonnateur de massif, le maire de Saint-Martin-de-Belleville avait pris un arrêté du 4 février 2009 autorisant la commune à aménager des circuits pour les motoneiges. Malgré les annulations contentieuses qui se sont succédées, tant sur les UTN² que sur les permis d'aménager³, le circuit a pu être réalisé (indépendamment de la qualité de personne publique du pétitionnaire), le juge d'appel ayant considéré que la demande d'annulation du permis d'aménager, était tardive et donc irrecevable⁴, malgré le défaut de publicité dudit permis.

Le recours contentieux contre un arrêté préfectoral d'autorisation UTN n'est pas suspensif. Il n'empêche pas la délivrance des autorisations pour la réalisation du projet touristique, délivrance qui sera en outre facilitée par le fait que la commune est partie prenante d'un projet qu'elle a porté lors de la procédure UTN. Compte tenu des délais de jugement, il est possible qu'au moment de l'annulation, le permis de construire ou d'aménager ait été délivré et le projet réalisé.

Dans ce cas, la démolition ne sera ordonnée par le juge judiciaire que si la construction se situe sur des espaces protégés, ce qui exclut la plupart des hébergements touristiques construits

1. O. SULPICE, *Le contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme fabrique de la jurisprudence. Entre rationalités juridiques et intérêts politiques*, sous la dir. de J.-C. FROMENT, Thèse de droit, UGA, 2020, 191 et s.

2. TA Grenoble, 30 déc. 2011, n° 0905540, *FRAPNA, Association Mountain Wilderness*, JCP A 2012, p. 2074, note P. YOLKA confirmé par CE, 5 nov. 2014, n° 365121, *Cne de Saint-Martin-de-Belleville*.

3. TA Grenoble, 3 oct. 2017, n° 1502070, *Association Mouvement Homme et Nature - FRAPNA Savoie et a.*

4. CAA Lyon, 31 juill. 2018, n° 17LY04018, *Cne de Saint-Martin-de-Belleville*.

dans des zones urbaines ou à urbaniser qui bénéficient d'une présomption de conciliation avec l'exigence de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques montagnards¹.

Un contre exemple aurait pu être celui de la construction de la zone d'aménagement concertée sur la rive du lac de Fabrèges, permettant ainsi la réalisation d'une opération d'urbanisation de 22 500 m² de SHON. Le Conseil d'État avait en effet annulé l'arrêté préfectoral d'UTN et les arrêtés préfectoraux relatifs à la ZAC alors que 10 257 m² de SHON de construction avaient déjà été réalisés². Pour éviter la démolition, des sénateurs avaient tenté de faire valider législativement cet aménagement, mais s'agissant d'un cavalier législatif introduit dans une loi fiscale sans lien évident avec le texte adopté, le Conseil constitutionnel avait invalidé le dispositif³. Revenant à la charge, les parlementaires profitèrent de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, pour faire compléter l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme d'un alinéa prévoyant la possibilité d'implanter « à titre exceptionnel », sur les rives d'un plan d'eau artificiel une opération d'urbanisation intégrée à l'environnement dont la surface de plancher hors œuvre nette n'excède pas 30 000 mètres carrés. L'opération une fois légalisée n'avait plus lieu d'être démolie. Sa réalisation fut accompagnée de l'aménagement d'un domaine skiable, dont les remontées mécaniques constituaient nécessairement des ouvrages publics depuis l'adoption de la loi « Montagne » et relevaient à ce titre du principe d'intangibilité.

b. Vers la tangibilité des ouvrages publics

322. Le juge exerce un contrôle normal sur les opérations UTN au regard du respect de la qualité des sites et des grands équilibres naturels, mais aussi au regard de la prise en compte des communautés d'intérêt des collectivités locales concernées, de l'équilibre économique et financier, et notamment de l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti (voir *supra* n° 137, p. 214).

C'est sur le premier fondement que le conseil d'État, par sa décision du 4 juillet 1994, a annulé le PPDT de l'Eau d'Olle du 3 juin 1986⁴. Mais à cette date, la station avait déjà été réalisée. Confronté au principe d'intangibilité de l'ouvrage public, le juge n'a pu ordonner aucune

1. Cass., Civ. 3e, 11 juill. 2019, n° 18-18.803. Voir S. M. MOULIN, « Définition et délimitation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard : les apports de la jurisprudence administrative et judiciaire », *Fenêtre sur Cour* oct. 2020, 5, p. 30-38.

2. CE, 9 oct. 1989, n° 82094, *SEPANSO, RJE* 1990, p. 253, note P. TERNEYRE ; *LPA* 20 juin 1990, p. 12 ; P. BILLET, « Le droit à l'assaut de la montagne : de la directive montagne à la loi sur le développement des territoires ruraux », *Environnement* mai 2005, 5, étude 9.

3. Cons. const., 25 juill. 1990, n° 90-277 DC, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*.

4. CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

sanction à l'égard de la commune. Le contribuable ayant financé les équipements une première fois, il aurait été difficile de le faire payer une seconde fois pour leur démolition¹.

Ce principe a toutefois connu des assouplissements dont le juge s'est saisi pour faire démolir un parking silo à Valmeinier.

En effet par décision du 6 mai 2002² et du 29 janvier 2003³, les juridictions ont tempéré le principe d'intangibilité des ouvrages publics. Ainsi, lorsqu'il est saisi d'une demande visant à démolir un ouvrage public, le juge doit d'abord rechercher :

« si, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée est possible ; que, dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général⁴ ».

Le Conseil d'État en a fait application pour ordonner la démolition d'un parc de stationnement de sept étages à Valmeinier 1800, « eu égard aux atteintes particulièrement graves que le maintien de ce bâtiment porterait au caractère et à l'intérêt du site⁵ ».

Notons toutefois, que bien qu'il s'agissait d'un équipement à vocation surtout touristique, il ne constituait pas une UTN ni même complètement un ouvrage public, les constructions déjà réalisées n'ayant pas encore été affectées au service public ou à l'usage du public, notamment en raison de leur inachèvement.

Face au peu de conséquences de l'illégalité des autorisations de création ou de réalisation

1. Notons que les remontées mécaniques ont longtemps été également protégées par la loi du 26 mai 1941 relative au recensement, à la protection et à l'utilisation des locaux et terrains de sports des bassins de natation et des piscines, dite loi « Borotra » dont le juge judiciaire avait fait application à propos des remontées mécaniques qui transforment tout terrain en « terrain de sport ». Cass civ. 1^{ère}, 18 nov. 1985, *bull. civ.* n° 496, p. 403. Cette loi a été abrogée par la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

2. T. confl., 6 mai 2002, n° 02-03.287, *M. et Mme B. c. EDF*, *AJDA* 2002, p. 1229, note SABLIERE ; *CJEG* 2002, Genevois, p. 645.

3. CE, 29 jan. 2003, n° 245239, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Cne de Clans*, *AJDA* 2003, Sablière, p. 784 ; *JCP A* 2003, Dufau, note 01342 ; *RFDA* 2003, p. 477, note LAVIALLE, concl. MAUGÜE.

4. *Ibid.*

5. CE, 14 oct. 2011, n° 320371, *Cne de Valmeinier et Syndicat mixte des Islettes*, *JCP A* 2011, p. 2365, note MANSON ; *RDP* 2013, p. 79, note PETIT. Le juge n'était pas ici saisi d'une UTN, les stationnements touristiques échappant à cette procédure, ni même au titre de l'ancien article L. 145-3 II du code de l'urbanisme, mais au titre de l'ancien article R. 111-21 du même code.

des UTN, l'utilité de cette procédure pose question. Elle permet pourtant une régulation par des allers-retours des dossiers les moins étayés qui comportent notamment des hypothèses de développement trop optimistes, s'appuient sur des finances communales pas assez robustes et qui les sollicitent trop. En outre, des atteintes excessives aux espaces naturels ont souvent été pointées par le représentant de l'État, conduisant à amender les projets¹.

La servitude « Montagne », autre dispositif de la loi « Montagne » destiné à faciliter l'aménagement touristique, fait l'objet d'un contentieux plus limité. Elle paraît pourtant de plus en plus décalée avec l'évolution des activités de loisirs.

B. Des servitudes en décalage avec l'évolution des pratiques touristiques

323. La servitude « Montagne » a été initialement pensée dans le contexte de l'aménagement des stations de ski sans prendre en compte leur évolution sur le long terme. Or, les équipements de remontées mécaniques doivent être régulièrement remplacés du fait de leur vieillissement mais également de leur obsolescence technique, ou de réaménagements du domaine skiable. L'installation de nouveaux appareils, a pour conséquence une nouvelle implantation des pylônes nécessitant la bétonisation de quelques mètres carrés de terrain et conduit à une micro artificialisation dispersée des sols. On flirte au fil du temps avec la dépossession, car la remise en état des anciens socles se limite souvent à leur fissuration par dynamitage plutôt qu'à leur enlèvement, trop lourd de conséquences pour l'environnement. De même, si autrefois les pistes nécessitaient peu d'aménagements, aujourd'hui rares sont les pistes de ski alpin qui ne fassent pas l'objet de travaux de « remodelage² » voire d'artificialisation pour permettre la diversification des pratiques de « sports de nature » (tapis roulants, snowparks, pistes de ski-roue, pistes de ski de fond en enrobé, aménagement de « cross country ludiques », bike parks, ...) et on est donc loin du simple passage des skieurs de la servitude « Ravanel » (voir *supra* n° 73, p. 113).

Autre élément qui porte atteinte au droit de propriété, l'allongement de la durée du droit de passage. On constate en effet une multiplication des activités estivales et hivernales. Le législateur a certes prévu un droit de délaissement mais celui-ci ne concerne que les exploitants agricoles ou sylvicoles, dont l'activité peut être supplantée par des activités de loisirs. Or, la lecture de quelques arrêtés préfectoraux de servitudes trouvés sur internet montre que la durée de la servitude tend à devenir perpétuelle puisqu'elle permet parfois tout au long de l'année d'intervenir dans des propriétés privées « pour la réalisation des travaux d'aménagement des pistes, l'entretien et le remodelage des pistes³ ». On peut lire également que le propriétaire

1. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 16.

2. Le problème demeure néanmoins pour certains secteurs de ski nordique.

3. AP Vosges n° 3/2019/ENV, 11 jan. 2019, portant sur l'instauration des servitudes d'aménagement du

doit notamment « souffrir tous travaux de préparation du sol, nécessaire à l'utilisation des pistes pendant la période d'enneigement¹ » et qu'en dehors de la période d'enneigement, « les obligations des propriétaires sont identiques à celles de la période d'enneigement² ». Finalement, la seule liberté laissée aux propriétaires est de se clore en été, soumise parfois à la condition que la clôture comporte une partie mobile pour le passage des engins et qu'elle soit nécessaire pour la pâture³, si la piste n'est pas, par ailleurs, soumise à une servitude de passage de VTT. La servitude « Montagne » est donc particulièrement facilitatrice pour la pratique des sports d'hiver et de nature. À titre de comparaison, l'inclusion d'un terrain dans un parc national ouvre droit à la « réquisition d'emprise totale » si la servitude a pour effet de priver le propriétaire de « plus de la moitié des avantages de toute nature qu'il retirait de son bien avant l'établissement de la servitude⁴ ».

Autre problème que soulève la servitude, la persistance de la pratique de leur établissement par des conventions amiables⁵, parfois encouragée par le gouvernement⁶.

Dès 1987, une lettre du ministère de l'intérieur au préfet de la Haute-Savoie rappelait : « Dans l'absolu, une commune n'est pas obligée de créer une servitude en application de l'article 53 de la loi puisque les termes de cette dernière sont permissifs (les propriétés peuvent être grevées). Cependant, la mise en place d'une indemnisation pour compenser un préjudice qui doit être direct, matériel et certain ne peut intervenir que si la servitude a été préalablement créée selon les modalités définies à l'article 53 précité. Par conséquent, [...] une indemnisation en dehors des conditions prévues par la loi m'apparaît constitutif d'une illégalité, s'agissant d'une méconnaissance des dispositions de la loi "Montagne"⁷ ». La chambre régionale des

domaine skiable du Larcenaire sur la commune de Bussang. À l'inverse, l'AP Savoie, 30 octobre 1985 portant création de servitudes d'aménagement du domaine skiable sur le territoire de la commune de Saint-Martin-de-Belleville limite les servitudes du 15 octobre au 15 mai.

1. Formule type semble-t-il puisqu'on la trouve dans les arrêtés précités du préfet des Vosges n° 3/2019/ENV du 11 janvier 2019, portant sur l'instauration des servitudes d'aménagement du domaine skiable du Larcenaire sur la commune de Bussang et du préfet de Savoie du 30 octobre 1985 portant création de servitudes d'aménagement du domaine skiable sur le territoire de la commune de Saint-Martin de Belleville.

2. AP. Hautes-Alpes, 11 juin 2018, Instauration de servitudes au titre du Code du tourisme pour la création d'un télésiège débrayable (TSD) Côte Chevalier et la piste des Lacets du domaine skiable de Serre Chevalier. Voir également CAA Lyon, 12 mars 2020, n° 18LY00832, *M. B. A. c. préfet de la Haute-Savoie*. Ce type de dispositions est légal dès lors que les interdictions sont liées à la pratique du ski et ne sont donc pas contraignantes hors période de neige.

3. *Ibid.*

4. Art. R. 331-56, C. envir.

5. Voir par exemple : CAA Lyon, 12 mars 2020, n° 18LY00832, *M. B. A. c. préfet de la Haute-Savoie*.

6. Le gouvernement recommande de n'utiliser la servitude « Montagne » qu'à titre exceptionnel, dans les seuls cas où un accord avec le propriétaire n'est pas possible parce qu'il n'est pas connu, ou du fait de son refus. Rép. min., QE n° 73687, *JOAN*, 30 déc. 1985, p. 5942, alors que le droit devait mettre fin à ces pratiques.

7. Lettre du Ministre de l'intérieur à Monsieur le Préfet de la Haute-Savoie du 2 mars 1987. La Chambre régionale des comptes confirme cette position. CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES *Rapport d'observations définitives, Cne de Tignes au cours des exercices de 2008 à 2015*, CRC AURA, 18 oct. 2016, p. 50 et *Rapport*

comptes a rappelé de plus que ces conventions pouvaient être coûteuses¹ et remises en cause à tout moment et ne sont donc pas de nature à assurer la sécurité juridique de l'aménagement du domaine skiable. Dès lors, la circulaire du 28 juin 2016 du préfet de Haute-Savoie relative au régime juridique des tarifs des remontées mécaniques qui estime qu'une indemnisation conventionnelle peut être matérialisée par des tarifs préférentiels pour l'accès au domaine skiable manque de base légale, sauf à ce que cette forme d'indemnisation soit clairement établie dans le cadre de la servitude de l'article 53 (art. L. 342-24, C. tourisme)². Bien que porteur de risque juridique, le système conventionnel reste une pratique répandue³.

324. Conclusion. Le trait commun de l'ensemble des lois qui ont modifié les articles du code de l'urbanisme issus de la loi « Montagne », est l'érosion de la protection de l'environnement. L'amélioration du droit commun de la planification urbaine n'a pu y remédier, car les documents d'urbanisme en montagne y étaient anciens et instables. L'étude de cas concrets démontre même que certains POS n'étaient pas compatibles avec la loi « Montagne », soit parce qu'ils avaient été élaborés antérieurement, soit parce qu'ils n'en avaient pas respecté les dispositions notamment faute de précisions réglementaires.

Conclusion de la première partie

325. La loi « Montagne », première loi de développement durable, est une loi pionnière en matière de préservation des espaces dont les règles étaient en 1985 regroupées à l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme : maintien et développement des terres agricoles, préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnards, urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, respect de la qualité des sites et des grands équilibres.

Les bilans de son application s'accordent à reconnaître sa pertinence dans la lutte contre la désertification⁴. Malheureusement, elle porte en elle de nombreuses ambiguïtés, voire des

d'observations définitives, Cne de Morzine au cours des exercices de 2009 à 2013, CRC AURA, 18 oct. 2016, p. 72.

1. CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES *Rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat mixte des stations du Mercantour (Alpes-maritimes)*, CRC PACA, 6 jan. 2017, p. 6.

2. Pour un rappel des règles applicables en matières de tarifs différenciés pour l'accès aux remontées mécaniques, voir Rep. min., QE n° 04143, *JO Sénat*, 26 jan. 2023, p. 561, Contrats-Marchés publ., juin 2023, comm. 152, B. Koebel et Circ. Préfet de Savoie, 5 juill. 2022, régime juridique des tarifs des remontées mécaniques qui s'appuie sur les deux décisions de justices suivantes : CAA Lyon, 13 avr. 2000, n° 96LY02472, *Cne de Saint-Sorlin d'Arves* et CAA Bordeaux, 13 nov. 2007, n° BX01607, *régie des sports d'hiver de Luz-Ardiden*.

3. V. BIGUET, *Mise en place des servitudes adaptées aux sports de montagne*, Mémoire de master. Sciences de l'environnement, Moutiers : ESGT, 2017, p. 28.

4. V. PENEAU et al., *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la*

contradictions ou des lacunes : la multiplicité des zonages de montagne en fonction des politiques sectorielles sape la conception d'une politique montagnarde globale, le caractère concurrentiel des domaines skiables gérés à l'échelle communale vient contredire les notions de solidarité et de service public et la prise en compte de l'environnement s'accommode mal de la gestion communale de l'aménagement touristique et crée un déséquilibre entre aménagement et protection au profit du développement touristique, conforté par une faible représentativité du pilier environnemental du développement durable dans les institutions montagnardes et l'absence de prescriptions particulières de massif destinées à identifier les espaces les plus remarquables ou les plus vulnérables pour y adapter la réglementation.

La loi « Montagne » a néanmoins contribué à impulser un mouvement en faveur de la préservation des espaces dans le droit commun qui s'est traduit par une perméabilité croissante des codes de l'environnement et de l'urbanisme. Les territoires de montagne en ont cependant peu bénéficié puisque leurs documents d'urbanisme, souvent anciens, ont figé l'application de dispositions d'urbanisme dépassées tout en permettant l'intégration immédiate de modifications de la loi « Montagne » à contre-courant de la transition écologique. La procédure des UTN est à ce titre symptomatique puisque malgré le développement de l'intercommunalité et de la participation du public, elle est restée exonérée de concertation et d'une réflexion itérative dans le cadre d'une évaluation environnementale à une échelle pertinente. Par le jeu du relèvement des seuils, elle a concerné en revanche toujours moins d'équipements touristiques dans un contexte d'effondrement de la biodiversité et de changement climatique, auxquels la montagne est particulièrement vulnérable. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne entendait donc « revoir la copie » pour inscrire la politique de la montagne dans ce nouveau contexte et réaffirmer la spécificité montagnarde¹. Mais comme en 1985, elle a su être pionnière dans ses objectifs environnementaux sans leur donner de traductions concrètes. Le droit commun et le juge sont donc à nouveau intervenus pour donner de la substance aux dispositions d'urbanisme applicables aux territoires de montagne.

montagne, 007199-01, CGEDD, oct. 2010, p. 15 ; A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016, p. 32.

1. *Ibid.*, p. 9.

Deuxième partie

L'« acte manqué » d'un droit renouvelé

326. Après trente ans d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, le gouvernement Valls a décidé « d'apporter des réponses mieux adaptées aux enjeux de notre époque ¹ » et a confié aux députées Bernadette Laclais et Annie Genevard la mission de préparer un acte II de la loi, à l'occasion du trentième congrès de l'ANEM.

Il a réuni le Conseil national de la montagne à Chamonix le 25 septembre 2015 pour élaborer une feuille de route afin de répondre aux attentes de acteurs de la montagne dans laquelle on retrouve les préoccupations de 1985 comme la protection sociale des travailleurs pluriactifs, la diversification des activités touristiques, le développement économique, le soutien aux activités agricoles et sylvicoles. D'autres sujets ont été actualisés, comme l'accès qui doit pouvoir se faire en transport collectif, notamment par ascenseurs valléens, la connexion numérique, qui a remplacé le développement des réseaux hertziens, et la protection de l'environnement qui englobe désormais la question du changement climatique. Car dans ce domaine, la montagne, particulièrement vulnérable, fait non seulement œuvre de sentinelle, mais intéresse également l'ensemble du territoire national du fait des importantes interactions avec lui.

Mais contrairement à la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « acte II de la loi Montagne » n'a pas bénéficié du soutien unanime des acteurs de la montagne comme en 1985 ². La déception a porté à la fois sur les modalités de gouvernance et sur le déséquilibre toujours flagrant entre protection et développement, malgré l'inscription dans la loi de la vulnérabilité de la montagne au changement climatique.

Nous étudierons dans cette partie comment la montagne s'inscrit dans la montée en puissance de la thématique du changement climatique (Titre II) et que ce qui a surtout motivé l'élaboration d'un acte II de la loi « Montagne », c'est le besoin de réaffirmer le « sentiment d'appartenance à une même communauté de destin ³ » dans un contexte administratif de décentralisation avancée (Titre I).

1. PREMIER MINISTRE, *La montagne : un territoire exceptionnel, un patrimoine vivant. Feuille de route du gouvernement pour la montagne, à l'heure du défi climatique* présentée au Conseil national de la montagne le 25 septembre 2015.

2. Nous parlons ici des acteurs de la montagne de manière générale, car du côté du Parlement, le projet de loi a été adopté le 21 décembre 2016 avec 264 voix pour, 45 voix contre pour 341 votants au Sénat et 1 voix contre à l'Assemblée nationale, sans autre mention du détail des voix. Au précédent scrutin lors de la séance du 18 octobre 2016, 511 députés avaient voté pour, 15 s'étaient abstenus et un seul avait voté contre.

3. *Ibid.*

Titre I

Vers une décentralisation effective de l'urbanisme

327. Nous avons vu dans la première partie que l'identité montagnarde a eu du mal à s'affirmer au travers de ses institutions, en raison notamment de dysfonctionnements, de l'absence de documents stratégiques à l'échelle des massifs (Directives territoriales d'aménagement, Prescriptions particulières de massif) et du non usage du droit d'adaptation. Les élus de la montagne ont donc souhaité, par un acte II, réaffirmer leur spécificité territoriale dans un contexte renouvelé par la montée en puissance des Régions dans le domaine de l'aménagement du territoire (chapitre 1).

En urbanisme, le « droit à la différence » de la montagne s'est estompé par une prise en compte accrue de l'environnement par le droit commun. Pourtant, le législateur n'a pas choisi de faire de l'« acte II » une loi à nouveau pionnière en rapprochant toujours plus droit de l'environnement et droit de l'urbanisme. Bien au contraire, puisqu'il franchit un cap en protégeant les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard dans une moindre mesure que le droit commun, tout en reconnaissant leur fragilité et leur caractère exceptionnel (chapitre 2).

Chapitre 1

L'identité montagnarde en question

328. Adoptée pour renouveler formellement le Pacte entre la Nation et les territoires de montagne, la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ne pouvait que renforcer les institutions de la montagne et la place des collectivités territoriales en leur sein dans le contexte des lois de décentralisation, pour permettre la prise en compte des spécificités montagnardes dans l'ensemble des politiques publiques (Section I). Toutefois, faute de vouloir hiérarchiser les enjeux des territoires de montagne, comme le fait le droit international, qui identifie la montagne pour la richesse et la fragilité de son environnement, l'identité de la montagne pourrait bien s'estomper au profit d'autres revendications identitaires (Section II).

Section I L'identification de la montagne renforcée par une réforme de ses institutions ?

329. Des années 1970 aux années 2020, l'État est passé du rôle d'aménageur à celui de « facilitateur¹ » (§ 1.), déléguant l'essentiel de l'aménagement du territoire aux Régions avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe ». Comme corollaire de ce nouveau positionnement, l'État a développé des outils pour assurer néanmoins la cohésion des territoires de montagne (§ 2.).

1. E. MACRON, Déclaration sur les défis et priorités du nouveau quinquennat et le rôle des préfets dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale : discours prononcé à Paris le 15 septembre 2022.

§ 1. La fin de l'État aménageur

330. La nature (juridique) n'aimant pas le vide, le retrait progressif de l'État de l'aménagement du territoire s'est accompagné d'une montée en puissance des Régions dans ce domaine (B.). Mais seules les institutions propres à la montagne sont à même de garantir la prise en compte des spécificités des territoires d'altitude. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne les a donc réformées (A.).

A. Des institutions rénovées pour prendre en compte la décentralisation

331. La composition, le fonctionnement et les attributions des institutions de la montagne ont été revus à la marge pour prendre en compte la nouvelle organisation territoriale de la France, mais aussi pour assurer une meilleure adéquation entre les institutions de la montagne et la sociologie des massifs et faire du Conseil national de la montagne et des Comités de massifs de véritables instances de concertation des différents acteurs et de mise en cohérence des politiques de l'État et des collectivités territoriales (1.). Si cette réforme de la loi « Montagne » semble de prime abord limitée, elle marque une étape supplémentaire dans la décentralisation, car elle s'est accompagnée d'autres réformes relatives à des institutions de droit commun qui l'influencent (2.).

1. La réforme des institutions de la montagne : du changement dans la continuité

332. Le conseil national de la montagne (a.) et les Comités de massifs (b.) sont confortés par la loi dans leur rôle de concertation et de coordination.

a. Le Conseil national de la montagne, instance de concertation sur l'avenir de la montagne

333. Le Conseil national de la montagne est élargi passant de 59 à 80 membres. La Région et les EPCI y est sont désormais représentés, par six conseillers régionaux¹ ainsi qu'un représentant de la fédération des parcs naturels régionaux dans le collège des gestionnaires de parcs et un représentant de la fédération nationale des élus de l'intercommunalité. Le département y est conforté avec sept conseillers départementaux (contre 1 auparavant). La représentation des femmes est assurée par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité

1. Seules les régions montagnardes d'outre-mer étaient représentées aux Conseil national de la montagne dans le décret n° 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne.

réelle entre les femmes et les hommes (la composition du CNM issue du décret du 30 janvier 1986 portant nomination au Conseil national de la montagne était exclusivement masculine). Mais sociologiquement toutefois, la composition du CNM change peu, même si l'identification de ses collègues s'appuie sur les piliers du développement durable et intègre désormais un représentant de l'économie sociale et solidaire ou un représentant de l'Association nationale des lieux d'accueil des travailleurs saisonniers. Certains enjeux de la politique de la montagne définis par l'article 1^{er} de la loi ne sont pas spécifiquement portés par des représentants comme la ressource en eau, le patrimoine culturel, les paysages, les transports, la transition numérique, les risques naturels ou la recherche, alors que depuis 2011 le CNM est identifié comme instance consultative ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable par l'article L. 141-3 du code de l'environnement. Certaines de ces thématiques pourraient relever du collège des acteurs de la protection de la nature mais leur représentation reste limitée. En effet, le nombre de leurs représentants est inchangé (ce qui réduit le poids de leur voix, compte tenu de l'augmentation du nombre des membres du CNM), malgré la proposition du gouvernement de l'augmenter. L'ANEM en revanche bénéficie de deux représentants officiels (en plus des autres représentants du collège des élus et des représentants élus du collège des représentants des comités de massifs, en général également membres de l'ANEM¹), contre un membre proposé par le gouvernement.

La réforme n'a donc pas bouleversé la représentativité du CNM, pas plus qu'elle n'a modifié ses attributions, à l'exception notable de la possibilité donnée au président de sa commission permanente de saisir le Conseil national d'évaluation des normes. Elle inscrit néanmoins dans la loi le CNM comme l'instance privilégiée, pour la concertation sur l'avenir de la montagne et sur les politiques à mettre en œuvre au niveau national² et le décret n° 2017-754 du 3 mai 2017 précise que cette institution apporte son concours à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des objectifs de la politique nationale en faveur de la montagne et veille à la cohérence des politiques locales mises en œuvre dans les massifs avec la politique nationale de la montagne³. À cette fin, la loi modifie son fonctionnement pour en assurer une meilleure continuité. Ainsi, le CNM peut être présidé par le Ministre chargé de l'aménagement du territoire en l'absence du Premier Ministre et sa commission permanente peut désormais bénéficier de délégations de compétences⁴ en plus d'attributions qui lui sont propres comme celle de donner son avis sur

1. Une comparaison de l'arrêté du 21 septembre 2018 portant nomination au Conseil national de la montagne et du comité directeur de l'ANEM 2020-2022 est à ce titre éclairante puisqu'on y retrouve 28 noms en commun, y compris en dehors du collège des élus et des représentants des comités de massifs, avec André Marcon présent au CNM en qualité de représentant de CCI France ou Gilles Chabert, qui représente le Conseil supérieur des sports de montagne. Environ la moitié des membres du CNM sont ainsi membres de l'ANEM.

2. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, art. 6.

3. D. n° 2017-754, 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne, art. 1^{er}.

4. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précitée, art. 6.

la modification du périmètre d'un massif¹. Elle prépare en outre le programme de travail du Conseil et peut proposer l'inscription de toute question à l'ordre du jour de ses réunions. Des vice-présidences sont organisées et il est prévu que le président de la commission permanente devienne, de droit, vice-président du CNM, afin de veiller à une bonne articulation entre celui-ci et sa commission permanente. Enfin, les membres du Conseil national de la montagne bénéficient d'un mandat de 6 ans renouvelable, contre 3 ans auparavant².

La modification de la composition des Comités de massifs concorde avec celle du CNM.

b. Les comités de massifs, instances de coordination de la politique de la montagne

334. La composition des comités de massif a peu évolué : la présence des régions dans le collège des élus y est toutefois confortée tout comme celles des groupements de communes et des métropoles³. L'ANEM dispose en plus de deux sièges au moins⁴. « L'acte II » créé également un collège de parlementaires de deux députés et deux sénateurs pour prendre en compte la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de députés ou de sénateurs et qui supprime donc la possibilité pour les parlementaires de siéger en tant que maire et conseiller départemental ou régional. Le lien entre acteurs de massif et pouvoir législatif est ainsi maintenu. Comme pour le CNM, de nouveaux acteurs font leur apparition dans les autres collèges : ceux de l'économie sociale et solidaire, les acteurs économiques et les personnalités qualifiées « notamment pour les questions transfrontalières », mais les associations de défense de l'environnement restent sous-représentées et la présence de représentants de comités de bassins ou la présence d'experts sur le changement climatique n'est pas prévue.

On trouve en revanche plus de changements dans les attributions des comités qui font d'eux des instances de coordination de la politique de la montagne dans le massif⁵. Ils préparent en effet le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif et sont associés à l'élaboration des SRADDET qui doivent le prendre en compte. Ils peuvent également être associés à l'élaboration des SRDEII. Ils sont consultés sur les projets de fusion en une unique collectivité d'une région et des départements qui la composent si des zones de montagnes sont concernées⁶, et ils donnent leur avis non seulement sur l'élaboration des prescriptions particu-

1. *Ibid.*, art. 5.

2. D. n° 2017-754 du 3 mai 2017 précité, art. 3.

3. D. n° 2017-755, 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges, art. 3.

4. Auparavant bien que très présente dans le collège des élus, l'ANEM n'était pas représentée en tant que telle.

5. L. n° 85-30, 9 jan. 1985 précitée, art. 7.

6. Art. L. 4124-1, CGCT.

lières de massif mais aussi sur celle des DTADD et des SCOT de montagne. Ils sont également consultés sur les conventions interrégionales et les programmes européens spécifiques au massif et sur les contrats de plan conclus entre l'État et les régions ainsi que sur les programmes opérationnels européens des régions concernées en tout ou partie par le massif (ils n'en étaient qu'informés auparavant). Ils peuvent enfin saisir la commission permanente du Conseil national de la montagne de toute question concernant leur territoire, et peuvent notamment proposer des adaptations ou des expérimentations au Conseil national de la montagne ¹.

Leurs commissions spécialisées voient également le champ de leur compétence modifié : la commission des UTN devient la commission « espaces et urbanisme » avec un champ d'action plus large, la commission spécialisée « développement des produits de montagne » est reconduite et une commission spécialisée « transport et mobilité » est constituée pour appréhender cet enjeu, devenu majeur en montagne dans le contexte de la transition écologique.

Pour être à même de remplir ces nouvelles missions, le fonctionnement des comités de massif évolue pour garantir leur continuité. Les pouvoirs de leur commission permanente, qui assure la gouvernance dans l'intervalle des réunions du comité plénier, et des commissions spécialisées sont renforcés puisque les comités peuvent leur déléguer le pouvoir de formuler un avis sur des objets limitativement précisés par le règlement intérieur ².

Reste que la réforme des institutions n'a pas été complètement mise en œuvre : le Conseil national de la montagne et les Comités de massif souffrent à ce jour ³ toujours d'un manque de visibilité, car ni l'article 5 du décret n° 2017-754 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne ni l'article 6 du décret n° 2017-755 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges, qui prévoient de rendre publics les avis des institutions de la montagne y compris ceux rendus antérieurement (respectivement article 13 du décret n° 2017-754 et article 11 du décret n° 2017-755) n'ont été mis en œuvre. On ne les trouve toujours pas sur le web à l'exception du Comité du Massif central qui dispose par ailleurs de son propre site web ⁴.

En définitive en ce qui concerne les institutions, la « loi montagne a accouché d'une souris ⁵ ». Le changement majeur, comme souvent, provient en fait d'une réforme du droit commun.

1. D. n° 2017-755, 3 mai 2017 précité, art. 1^{er}.

2. *Ibid.*, art. 6.

3. Au 6 septembre 2023.

4. <https://www.massif-central.eu/publications-type/comite-de-massif/>.

5. P. YOLKA, « La montagne et la souris (verte) », *AJDA* 17 avr. 2017, 14, p. 806.

2. La réforme d'autres institutions de l'État : une participation plus ou moins accrue des collectivités territoriales

335. Plusieurs agences de l'État ont été réformées pour permettre une participation accrue des collectivités territoriales à l'orientation de leurs actions (a.). En revanche, la composition des CDNPS n'a pas évolué (b.)

a. La participation des collectivités territoriales aux comités locaux de cohésion territoriale

336. Les commissariats de massifs sont rattachés depuis la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 et le décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatifs à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), aux agences locales de l'ANCT qui remplace le CGET. Cette agence, créée le 1^{er} janvier 2020¹ a en effet pour vocation de s'adresser prioritairement aux « territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics, avec une attention particulière accordée aux zones mentionnées à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (art. L. 1231-1, CGCT), dont les territoires de montagne. La loi précise même que « l'agence veille à la prise en compte des spécificités des territoires de montagne et contribue au développement, à la valorisation et à la protection de ceux-ci » (art. L. 1231-2 III, CGCT). Les commissariats de massif, rattachés à l'ANCT et chargés d'assurer la coordination entre les différents échelons de l'État, devraient être à même de garantir la prise en compte des spécificités montagnardes notamment dans le cadre de leur participation aux différents comités locaux de la cohésion territoriale de chaque massif et faciliter ainsi un « réflexe montagne » au stade de la conception des politiques publiques pour la mise en œuvre desquelles, le préfet, délégué territorial de l'ANCT, ne sera plus prescripteur mais « facilitateur² ».

L'action de ces agences ne dépend plus uniquement de l'État ; elle est orientée désormais par des comités locaux de cohésion territoriale comprenant des représentants de l'État et de ses établissements publics membres du comité national de coordination (Agence nationale pour la rénovation urbaine - ANRU -, Agence nationale de l'habitat - ANAH -, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - ADEME -, Centre d'études et d'expertise

1. L. n° 2019-753, 22 juill. 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et D. n° 2019-1190, 18 nov. 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, codifiés aux articles L. 1231-1 à L. 1233-6 et R. 1231-1 à R. 1233-27, CGCT.

2. Nouvelle forme de l'action publique selon la Ministre de la cohésion des territoires. Voir E. MACRON, Déclaration sur les défis et priorités du nouveau quinquennat et le rôle des préfets dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale : discours prononcé à Paris le 15 septembre 2022 et J. GOURAULT, discours d'ouverture de la Rencontre nationale Action Cœur de Ville, publié le 7 septembre 2021 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/discours-de-jacqueline-gourault-ouverture-de-la-rencontre-nationale-action-cœur-de-ville> (visité le 10/09/2022).

sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - CEREMA -, Banque des Territoires) et des représentants des institutions, structures ou opérateurs rattachés ou non à une collectivité territoriale, qui interviennent dans le champ de l'ingénierie au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les comités de massif penchent donc désormais un peu plus du côté de la décentralisation, et ce d'autant plus que la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, renforce la position des collectivités territoriales dans l'organisation et le fonctionnement de l'ADEME¹, de l'ANAH² et du CEREMA³.

Dans ce paysage institutionnel mouvant, la composition des CDNPS reste inchangée.

b. Des CDNPS inchangées, malgré la montée en puissance de l'intercommunalité

337. Le collège des élus de la CDNPS, comprend selon les termes de l'article R. 341-17 du code de l'environnement, la présence de représentants élus des collectivités territoriales ainsi qu'un représentant au moins d'établissement public de coopération intercommunale intervenant en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, dans la formation « sites et paysages ». La loi offre néanmoins une certaine souplesse qui peut permettre une représentation plus ou moins importante de l'échelon communal. En Isère cependant, la composition de sa formation « site et paysages » avant et après 2016 reste inchangée puisqu'elle comprend un représentant du conseil départemental, des maires et, au titre des EPCI, des représentants de Parcs naturels régionaux. En revanche les maires de stations de ski, désignés par l'association des maires de l'Isère, sont toujours omniprésents dans la formation « UTN »⁴. L'intercommunalité et la Région n'y sont donc pas représentées, en dehors de la formation « sites et paysages ».

Pourtant, la Région tient désormais une place centrale dans la définition des orientations politiques de la montagne, comme le montre le schéma en figure 1.1 qui résume le rôle des institutions de la montagne et leurs relations. Parallèlement à cette montée en puissance de la Région, l'État s'est effacé.

B. *Le retrait de l'État au profit de la montée en puissance des régions*

338. Comme corollaire de la décentralisation, l'État s'est effacé progressivement de l'aménagement du territoire (2.) au profit des Régions (1.).

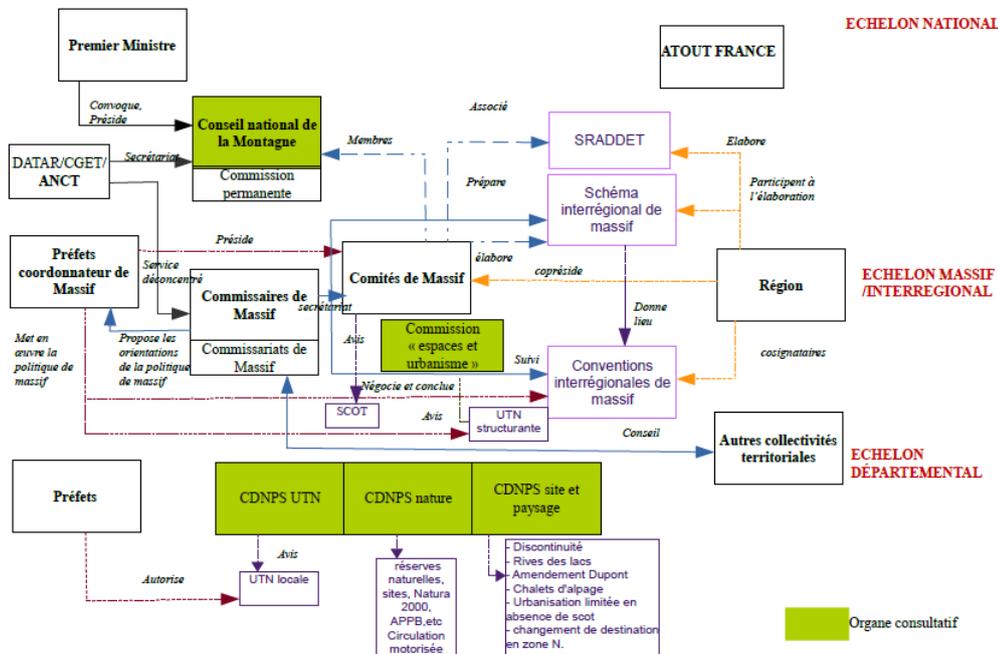
1. L. n° 2022-217, 21 févr. 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 57.

2. *Ibid.*, art. 58.

3. *Ibid.*, art. 159 et D. n° 2022-897, 16 juin 2022 modifiant le statut du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

4. Voir AP Isère, n° 38-2019-02-06-003, 6 févr. 2019 portant composition de la CDNPS de l'Isère.

FIGURE 1.1 – Schéma des institutions de la montagne



1. La Région, actrice principale de l'aménagement du territoire

339. Depuis 1985, la décentralisation a connu plusieurs étapes avec en particulier les fusions de communes, le développement des intercommunalités, l'attribution à la Corse du statut de collectivité à statut particulier et une montée en puissance de l'échelon régional. Ce mouvement s'inscrit dans la politique européenne avec le Traité sur l'Union européenne dit « Traité de Maastricht » signé le 7 février 1992, qui crée un comité européen des régions et institutionnalise ainsi la représentation territoriale au sein de l'Union européenne, la mise en œuvre de la politique régionale et le développement de l'activité transnationale des régions favorisée par les stratégies macro-régionales dont bénéficient les massifs frontaliers¹. Il s'est traduit en France par la réduction du nombre de régions de 22 à 12 dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », pour aligner leur taille sur celle des Régions et États fédérés des autres États européens.

1. L'ensemble des collectivités bénéficient d'ailleurs de la possibilité de coopérer par delà les frontières puisque le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), transcrit à l'article L. 1115-4-1 du CGCT, prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales d'adhérer à des groupements prenant la forme de syndicats mixtes rassemblant des collectivités territoriales et leurs groupements français et étrangers, ainsi que d'autres personnes morales de droit public pour l'étude des questions transfrontalières, la mise en œuvre de politiques d'aménagement, ou la gestion de services communs.

La loi « NOTRe » crée également la « collectivité Corse » qui se substitue aux anciens départements et à la collectivité territoriale de Corse et récupère l'ensemble de leurs compétences : elle exerce de plein droit celles que les lois attribuent aux Départements et aux Régions et reprend celles spécifiques de la collectivité territoriale de Corse avec notamment l'attribution de pouvoirs réglementaires propre comme l'adoption du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse. Le Président de l'exécutif de Corse préside le Comité de massif depuis l'adoption de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS » (art. 23).

Outre l'organisation administrative, la « loi NOTRe » a modifié les attributions des collectivités territoriales. La Région perd ainsi sa clause générale de compétence au profit d'une compétence portant sur la promotion du développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, sur le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, sur le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine, sur le soutien aux politiques d'éducation ainsi que sur l'aménagement et l'égalité de ses territoires (art. L. 4221-1, CGCT). La Région devient ainsi l'échelon responsable du développement économique et de l'aménagement durable du territoire qu'elle planifie à l'échelon de son territoire avec les SRADDET et les SRDEIL, et à l'échelon du ou des massifs avec un ou des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement (qui peuvent porter sur plusieurs massifs, compte tenu de l'enchevêtrement des territoires des régions et des massifs), prévu(s) à l'article 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985. À l'instar des Parcs naturels régionaux dont elle a la charge, la Région est donc invitée à organiser le développement durable de son territoire par la mise en valeur économique de ses ressources. La loi « 3DS » confie également aux Régions et à la collectivité de Corse, la gestion des sites Natura 2000 et les associe à la désignation des nouveaux sites, ce qui pourrait aggraver le phénomène de création de sites à protéger non pas pour leurs richesses mais en compensation d'aménagements. La Région est enfin l'autorité de gestion des programmes du fonds européen de développement régional (FEDER). Ainsi les Régions Sud-Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes gèrent ensemble la mise en œuvre du programme opérationnel interrégional du massif des Alpes dont la stratégie s'appuie sur les orientations du Schéma interrégional du massif des Alpes.

La Région joue ainsi, un rôle majeur dans la cohésion des territoires et notamment des territoires de montagne et ce d'autant plus que l'État se retire de plus en plus de l'aménagement du territoire.

2. L'effacement de l'État dans l'aménagement du territoire

340. L'État, omniprésent dans l'aménagement des stations de ski de troisième génération jusqu'à la fin du « Plan neige » s'est départi de son rôle d'aménageur pour devenir « facilitateur » : progressivement, il a mis fin à son expertise dans l'aménagement du territoire par des transferts de compétences à des grandes agences ou à des établissements publics comme Atout France ou le service RTM, avant de transférer aux collectivités territoriales un certain nombre de compétences dans le cadre de la décentralisation telles que la planification urbaine et la délivrance des autorisations d'occupation des sols puis leur instruction, sans que cela s'accompagne d'une amélioration du contrôle de légalité¹. L'ingénierie publique disparaît également, et plus généralement l'État resserre ses compétences vers les fonctions régaliennes ce qui se traduit par une réduction continue des effectifs notamment au ministère de l'écologie (ministère en charge de l'urbanisme), malgré le développement des politiques environnementales nécessitant des fonctionnaires pour leur suivi et le contrôle de leur mise en œuvre. Ses effectifs sont en effet passés de 84 499 agents en 2008, à 60 632 en 2010, 53 906 en 2016 et 40 805 en 2018, soit une perte de plus de la moitié en 10 ans².

En terme de planification liée à l'aménagement du territoire, il a mis fin au schéma national d'aménagement et de développement du territoire en 1999 tout en renonçant à l'élaboration de DTA, d'abord en leur ôtant toute force contraignante pour l'avenir avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement pour en faire des DTADD, puis en excluant les DTA approuvées avant le 13 juillet 2010 de la hiérarchie des normes³. En effet, l'échelle des SRADDET, par ailleurs documents obligatoires, fait des DTA des documents dépassés tant par leur échelle que par leur ancienneté. Elles ne pourraient alors faire sens que pour marquer l'identification du territoire, en tant que territoire de montagne, mais c'est là le rôle des prescriptions particulières de massif, que les comités de massif n'ont pas souhaité initier jusqu'à présent.

1. *JCP A* 2016, act. 161, obs V. VIOUJAS ; *Dr. Adm.* 2017, étude G. EVEILLARD ; *AJDA* 2013 p. 888, obs. R. GRAND, L. JANICOT ; *AJDA* 2012, p. 753, plus spécifiquement sur l'urbanisme, F. PRIET, « La décentralisation de l'urbanisme essai sur la réforme de 83-85 », *LGDJ* 1995, p. 391-394 ; C. BRANQUART, « Contrôle de légalité, un réel renouveau ? », *AJDA* 2011, p. 198 ; D. GILLIG, « Explosion du contentieux de l'urbanisme », *Constr.-Urb.* 2012, alerte 22. Jacqueline Morand Deviller, parle même de l'inertie préfectorale dans la mise en œuvre du contrôle de légalité en urbanisme : J. MORAND-DEVILLER, « Loi Montagne en région PACA : vingt ans et après ? », *RFDA* 2005, p. 533.

2. M. PRIEUR et al., *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis 8^{ème} édition, 6 nov. 2019, p. 305. Cette diminution des effectifs s'est faite notamment par une politique de recrutement d'un fonctionnaire pour trois départs en retraite conduisant à un vieillissement de la moyenne d'âge des agents. Les enjeux environnementaux ne sont donc que peu portés par la génération Y qui sera pourtant confrontée plus durement aux effets du changement climatique que les générations précédentes.

3. Ord. n° 2020-745, 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme.

L'outil le plus abouti résultant du transfert de compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire est sans doute le Plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) qui comporte les éléments de planification régionale et la possibilité de préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des lois « Montagne » et « Littoral ». Contrairement au schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) ou aux schémas d'aménagement régionaux ultra-marins (SAR) ou aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le PADDUC n'est pas soumis à l'approbation du préfet.

Comme corollaire de la décentralisation, l'État, garant de l'unité nationale, concentre désormais son action sur la « cohésion » des territoires¹ en partenariat avec les Régions, notamment par l'encadrement de la planification régionale de l'aménagement du territoire et de la contractualisation qui y est associée. C'est le rôle plus spécifiquement attribué à l'ANCT.

§ 2. Une cohésion des politiques territoriales mal assurée

341. Le premier outil de cohésion des territoires des territoires de montagne est le schéma interrégional de massif, document pivot dans la hiérarchie des normes relatives à l'aménagement du territoire entre les principes généraux de l'urbanisme applicables à l'ensemble du territoire national et les orientations régionales (A.). Force est toutefois de constater que plus on descend dans la hiérarchie des normes, plus les principes gagnent en souplesse du fait du rapport de prise en compte et de compatibilité entre les normes (B.).

A. Une réflexion stratégique de la cohésion des territoires assortie de moyens opérationnels pas toujours concordants

342. La cohésion des territoires de montagne est assurée à la fois par un volet stratégique à l'échelle interrégionale ou à l'échelle intercommunale (1.) et par un volet opérationnel (2.) qui découle des orientations de la planification.

1. Une réflexion stratégique qui s'inscrit dans une hiérarchie des normes incomplète

343. L'idée des schémas de massifs est ancienne puisqu'elle trouve sa source dans le rapport de P. Rambeaud au gouvernement de 1974². Ce rapport identifiait l'élaboration de schémas

1. J.-M. PONTIER, « L'État et la cohésion des territoires », *AJDA* 2019, p. 1439.

2. P. RAMBEAUD, *La montagne, éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, p. 145.

d'orientation et d'aménagement à l'échelle de chaque massif, comme le préalable nécessaire à une intervention en faveur du territoire montagnard et s'était concrétisé par l'élaboration de schémas de 1974 à 1978 pour chaque massif, à l'exception du Massif central qui bénéficiait d'un plan de développement spécifique arrêté en 1976.

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne avait repris cet instrument de planification de l'espace montagnard en instaurant le « schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif » (art. 9), qui était resté lettre morte du fait de son caractère facultatif jusqu'en 2005, à l'exception du massif des Vosges dont le schéma interrégional avait vu le jour en 1999. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a rendu leur élaboration obligatoire afin de déterminer à dix ans, une stratégie pour chaque massif et en avoir une vision d'avenir cohérente, et équilibrée, notamment dans le domaine touristique ¹, dans le cadre du développement durable. L'initiative était confiée aux comités de massif et non plus aux régions qui cumulaient auparavant l'initiative et l'approbation des schémas. Ces dernières conservent aujourd'hui l'approbation des schémas. Les schémas interrégionaux de massif ont ainsi vu le jour entre 2006 et 2007, et révisés ensuite en 2012-2014, puis en 2020-2021. Ils ont vocation à servir de cadre d'actions pour les politiques publiques sur le massif pour la décennie à venir. Ils veillent ainsi à la cohérence des politiques publiques à cette échelle.

Leur place dans la hiérarchie des normes est classique de prime abord puisqu'ils se situent entre des règles nationales (ils doivent s'inscrire dans les orientations de la loi « Montagne » et prendre en compte les chartes des parcs nationaux et les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnés par l'article L. 372-1 du code de l'environnement) ou supra régionales (prise en compte des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) et les règles régionales (puisque'ils s'imposent aux SRADDET, là encore dans un rapport de prise en compte). Mais leur situation est également atypique puisque les chartes des Parcs naturels régionaux s'imposent à eux, même si leur échelle géographique est plus petite et si les autorités compétentes pour les approuver sont les communes constituant le territoire du Parc, la ou les Région(s) et les Départements concernés et les partenaires socioprofessionnels et associatifs. En revanche les schémas de massifs s'imposent aux SRADDET qui sont pourtant des documents approuvés par l'État.

Autre source d'étonnement, les schémas de massifs ne s'imposent pas aux autres documents régionaux que sont les Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et les Stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement

1. L. BLAISE, B. ROUSSEAU et A. WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, p. 45.

numérique (SCORAN)¹ alors que « l'acte II de la loi "Montagne" » a souhaité améliorer l'articulation entre le schéma de massif et l'ensemble de la planification régionale en précisant que le contenu des schémas de massifs aborde l'ensemble des thématiques transversales de la planification régionale au-delà des seuls SRADDET, c'est à dire, les mobilités, l'eau, le climat, l'air et l'énergie, la prévention et la gestion des déchets, l'usage durable des ressources et les continuités écologiques, mais également le développement économique, l'innovation, l'internationalisation et le développement de l'aménagement numérique. Ces volets transversaux peuvent de plus, être complétés par des chapitres sectoriels consacrés à des questions relatives à l'agriculture (pastoralisme notamment), à la forêt, à l'industrie, à l'artisanat, au tourisme ou aux services².

Par ailleurs, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, impose désormais aux Comités de massif d'élaborer un plan stratégique d'adaptation au changement climatique, qui identifie notamment les voies de diversification des activités économiques et touristiques face à l'augmentation du niveau moyen des températures en zones de montagne, sans toutefois en faire un volet ou un préalable à la révision des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif, ni l'inscrire dans la hiérarchie des normes. Ce nouvel outil, sans opposabilité, n'est donc pas à la hauteur des enjeux qu'il affiche.

À l'échelon inférieur, les SCOT doivent à la fois respecter les principes généraux de l'urbanisme, être compatibles avec les règles générales du SRADDET et prendre en compte ses objectifs (art. L. 131-1 et L. 131-2, C. urb.) et depuis le 1^{er} avril 2021³, achever l'œuvre de cohésion des territoires à l'échelle d'une vallée, d'un pays, d'un massif local ou d'une entité géographique constituant une unité d'aménagement cohérente en zone de montagne (art. L. 143-3, C. urb.).

Enfin, entrent également dans le champ des outils opérationnels qui doivent s'inscrire dans les orientations des schémas de massifs, les UTN de massifs. En effet, les SCOT (qui peuvent comporter des UTN, voir *infra* n° 384, p. 507) sont examinés par la commission « espaces et urbanisme » du Comité de massif qui vérifie que les projets arrêtés s'inscrivent dans les objectifs du schéma interrégional de massif⁴. Il en est de même des UTN de massif autorisées soumises également à l'avis du Comité de massif. En revanche, l'inscription des UTN locales dans la logique du schéma de massif semble plus difficile, d'une part parce que les projets examinés par la CDNPS ne sont pas examinés au regard de la politique de massif, du moins

1. N. KADA, « Gouvernance et adaptation des normes en montagne Une réforme à deux versants » 2017, p. 784.

2. L. n° 85-30, 9 jan. 1985, précitée, art. 9 bis.

3. Ord. n° 2020-744, 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, art. 5.

4. Voir par exemple, avis de la commission espace et urbanisme du Comité de massif des Alpes réunie le 20 mai 2019, sur le projet de SCOT du Chablais et le projet de SCOT Vaison-Ventoux.

en Isère¹ et d'autre part parce que les PLU (sauf cas des PLUi valant SCOT) sont séparés des schémas interrégionaux de massif par toute une série de documents.

Si les documents stratégiques permettent d'orienter les projets touristiques, ils n'ont pas l'efficacité des subventions en la matière. Celles-ci sont attribuées au travers de documents opérationnels qui divergent parfois des orientations nationales.

2. Des outils opérationnels d'aménagement touristique de la montagne divergents

344. Le développement touristique en montagne est soutenu et orienté à différents niveaux territoriaux. Force est toutefois de constater que les Comités de massifs ne sont pas seuls à réfléchir à l'avenir de la montagne parfois prisonnière d'un « tourisme hors-sol, concentré sur l'activité tout ski, déconnecté de la vie des territoires² ». Car les orientations des politiques de massif partenariales (a.) ne sont pas toujours soutenues au niveau régional. C'est le cas par exemple en Région Auvergne-Rhône-Alpes (b.).

a. Les conventions interrégionales de massifs, outils opérationnels partenariaux État, Régions, Massifs

345. En contrepartie de la suppression ou de la diminution des crédits budgétaires des services déconcentrés alloués au développement touristique avant la décentralisation, la participation de l'État prend la forme de contrats de plan en partenariat avec la nouvelle collectivité territoriale qu'est la Région. Outils de cohésion territoriale, les Contrats de plan État-Région (CPER) ont vocation à soutenir le développement des territoires les plus vulnérables pour permettre « une convergence des financements en faveur de projets structurants pour l'aménagement du territoire, ainsi que la mise en cohérence des politiques publiques au service d'une vision stratégique partagée à l'échelle de chaque région³ ». S'en détachent les contrats de plans interrégionaux État-Régions qui sont signés à l'échelle d'un bassin hydrographique ou d'un massif à la demande du Conseil national de la montagne du 19 mars 1999 qui souhaitait que la notion de massif soit revalorisée⁴. L'État et la Région peuvent néanmoins continuer à conclure des contrats de plan « classiques » sur les territoires de montagne, pour soutenir les investissements publics.

1. Voir CR CDNPS Isère en formation UTN des 27 novembre 2019, 29 mars 2019 et 12 avril 2019.

2. Intervention d'Aurélie Dessein, au Conseil économique social et environnemental régional (CESER) AURA en tant que personnalité qualifiée environnement dans le cadre de l'avis sur le rapport du Conseil régional « Faire d'Auvergne-Rhône-Alpes la première montagne durable d'Europe », oct. 2021.

3. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cohesion-territoriale/dispositifs-et-contrats> (visité le 15/06/2021).

4. L. BLAISE, B. ROUSSEAU et A. WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, p. 38.

Les conventions interrégionales de massifs sont donc des Contrats de plan interrégional État-Région(s) (CPIER). De celle du massif des Alpes signée en 2007 est né le programme interrégional « Espaces valléens », avec pour objectif d'accompagner les Alpes françaises dans une stratégie de diversification touristique basée sur la valorisation des patrimoines naturels et culturels. Les territoires concernés constituent un regroupement de communes, qui peut être doté de différents statuts juridiques et prendre la forme d'une intercommunalité, d'un Parc naturel régional ou encore d'un syndicat mixte. À l'origine structurés autour d'une ou plusieurs stations, ils sont définis comme des territoires touristiques du massif alpin aux contours pertinents et cohérents en vue de la mise en place d'une stratégie partagée de développement touristique, qui fait écho aux exigences de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme. De fait d'ailleurs, les espaces valléens et les périmètres de SCOT se superposent parfois (Oisans, Tarentaise). Ils s'inscrivent ainsi dans la logique des PPDT de 1977 et dans les objectifs de la loi « Montagne » de 1985 portés par un discours unanime en faveur de l'intercommunalité pour un développement touristique comportant « l'utilisation la plus efficace des différentes composantes spatiales de montagne, en mettant en valeur chacune d'elles, selon ses atouts spécifiques, au sein d'un ensemble fonctionnant de manière complémentaire, alors que la gestion de l'espace à une échelle plus réduite risque de créer des situations dommageables de tension et de concurrence entre zones ¹ ». Le projet de DTA des Alpes du Nord apportait des précisions sur la définition du périmètre à prendre en compte, le « bassin d'offre touristique », qui devait s'appuyer sur les critères suivants :

- un même domaine ou une forte interconnexion des domaines skiables,
- l'existence d'une tarification commune,
- l'existence de circuits autorisés par navettes ou autre,
- la mutualisation d'équipements divers ou de commercialisation,
- un label ou une image de marque commune.

La possibilité de maintenir les offices de tourisme communaux, au nom de la dite différenciation des territoires, s'inscrit toutefois en contradiction avec ce discours. En effet, les communes érigées en stations classées de tourisme ² ou en communes touristiques ³ peuvent conserver la compétence « promotion du tourisme », dont la création d'un office de tourisme ⁴ alors que les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »), et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant

1. F. BROTTES et Y. COUSSAIN, *Améliorations pouvant être apportées au droit applicable dans les zones de montagne*, Rapport d'information, Assemblée nationale, 2003, p. 9.

2. L. n° 2016-1888, 28 déc. 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, art. 69.

3. L. n° 2019-1461, 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « Engagement et proximité ».

4. Les fonctions des offices du tourisme sont définies à l'art. L. 133-3, C. tourisme.

nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »), confiaient cette compétence aux établissements publics à fiscalité propre. Cette possibilité d'abord limitée aux communes appartenant à une communauté de communes ou d'agglomération a été élargie à celles faisant partie d'une communauté urbaine ou d'une métropole, en vertu de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (art. 10).

En revanche, cette même loi prévoit la possibilité pour une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale de déléguer à un Département ou une Région tout ou partie d'une compétence initialement transférée par les communes (art. 8). Ainsi, la gestion de domaines skiables pourrait en théorie être transférée à l'échelon supérieur. Les Contrats de plan interrégionaux État-Région(s) (CPIER), éléments d'une politique concertée et partenariale sur l'avenir de la montagne, ne sont cependant pas la seule source de financement susceptible d'orienter les projets touristiques en montagne. La Région peut développer en effet sa propre politique de la montagne, sans prendre en compte les orientations nationales. C'est le cas par exemple de la région AURA.

b. Le « Plan montagne » de la Région Auvergne-Rhône-Alpes en contradiction avec la politique nationale de la montagne

346. Après avoir martelé¹ l'importance des stations de ski en terme de création d'emplois et de chiffre d'affaires, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (SRDEII) 2017-2021 instaure un « Plan montagne » aussi appelé « Plan neige » de 200 millions d'euros sur 6 ans, qui n'est pas sans rappeler la « belle époque » de « l'or blanc » des années 1970. Avec ce plan, elle souhaite accompagner plus particulièrement les stations qui présentent une certaine vulnérabilité en matière d'enneigement (c'est-à-dire en réalité toutes les stations, même les plus élevées en altitude puisque les Arcs, Méribel, les Deux-Alpes ou l'Alpe d'Huez en ont bénéficié) permettant ainsi de pérenniser l'activité hivernale et l'économie des stations. Elle s'engage ainsi à contribuer à hauteur de 25 à 30 % des besoins en investissement en neige de culture (enneigeurs et retenues d'altitude) des stations et ainsi à agir sur « un levier essentiel à leur succès économique, celui de l'attractivité locale et mondiale² ». Ce n'est que dans un second temps qu'elle entend s'intéresser à la question de l'immobilier de loisirs de manière ambiguë, car l'objectif est de maintenir un taux élevé de lits chauds, ce qui peut passer autant par la rénovation que par la construction de lits neufs. Ainsi pour le plan 2016-2021, la région a attribué 50 millions d'euros de subventions pour l'enneigement artificiel, 17,6 millions pour

1. SRDEII AURA, 2017-2021, approuvé le 14 décembre 2016, p. 7, 39 et 47.

2. *Ibid.*, p. 49.

la rénovation de l'immobilier de loisirs ou le logement des saisonniers et 15,1 millions pour des ascenseurs valléens¹. Elle oublie ainsi la montagne hors-ski pour se limiter à ces 3 % du territoire de montagne, ainsi que toute préoccupation environnementale. Le Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, avait d'ailleurs déjà exprimé, à propos du département de la Haute-Savoie, la crainte que le Conseil régional ait « une vision encore plus laxiste que le Conseil départemental » en ce qui concerne la préservation des espaces : faire encore des équipements de ski, développer la neige artificielle en niant le problème de raréfaction de l'eau².

En 2020 la crise sanitaire a eu des conséquences importantes sur le secteur du tourisme en montagne qui a dû faire face à la fermeture administrative des remontées mécaniques pour la saison d'hiver 2020-2021. Elle a également rebattu les cartes de la demande et des attentes des touristes vers de nouveaux modèles économiques générant ou accélérant un certain nombre d'initiatives en faveur d'une transition écologique.

Ainsi, la stratégie de l'Union européenne pour la région alpine a lancé des États généraux de la transition du tourisme en montagne pour « porter la voix d'un autre modèle touristique, ancré dans les territoires et vecteur d'une véritable “montagne à vivre”³ » (voir *infra* n° 485, p. 651).

Au niveau national, le gouvernement a adopté en 2021 un programme « montagne » intitulé « Avenir montagnes », en vue de mettre en œuvre une stratégie de développement touristique adaptée aux enjeux du changement climatique. Il s'articule autour de 3 axes :

- favoriser la diversification de l'offre et la conquête de nouvelles clientèles,
- accélérer la transition écologique des activités touristiques de montagne,
- dynamiser l'immobilier de loisir et enrayer la formation de lits froids.

Doté de 150 millions d'euros de crédits de l'État, et autant provenant des six régions concernées, le fonds « Avenir montagnes » qui l'accompagne doit permettre d'accompagner massivement les investissements qu'engageront les acteurs de la montagne dans leurs transformations, par le biais des contrats de cohésion territoriale que sont les CPIER (art. L. 1231-2, CGCT). En complément, plus de 30 millions d'euros doivent être consacrés à l'accompagnement en

1. Bilan du plan neige 2016-2021 disponible sur <https://www.auvergnerhonealpes.fr/actualites/plan-montagne-faire-dauvergne-rhone-alpes-la-premiere-montagne-durable-deurope> (visité le 20/06/2023). CESER AURA, Avis sur le rapport du Conseil régional « Faire d'Auvergne-Rhône-Alpes la première montagne durable d'Europe », oct. 2021, p. 14.

2. C. de MENTHIÈRE, H. de COMARMOND et Y. GRANGER, *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*, 17076, CGAAER, mars 2018, p. 103.

3. <https://www.eg-transitionmontagne.org/> (visité le 9/09/2022). En réalité cette initiative était antérieure à la pandémie de covid, mais les débats qui ont eu lieu pendant la crise sont porteurs de perspectives pour un « monde d'après ».

ingénierie de projets et 10 millions pour la réalisation et la restauration de 1 000 km de sentiers ainsi qu'à la protection de la biodiversité.

La circulaire du Premier Ministre n° 6287-SG du 15 juillet 2021 relative au fonds « Avenir montagnes » adressée aux préfets coordonnateurs de massif précise que les opérations éligibles à ces financements d'investissement doivent viser à diversifier les activités touristiques, moderniser des équipements permettant la pratique d'une activité neige, développer des mobilités du premier ou dernier kilomètre, rénover/ reconvertir les hébergements touristiques en hébergements saisonnier ou permanent, monter en gamme l'offre des stations thermales, aménager des sentiers. Elle demande un examen attentif quant à l'empreinte carbone des projets et à leur conséquence en terme d'artificialisation et d'impacts sur la biodiversité.

Pour autant, la Région ne remet pas en cause son « Plan montagne ». Loin s'en faut. Sous l'intitulé trompeur de « Faire d'Auvergne-Rhône-Alpes la première montagne durable d'Europe », le Président de la Région, Laurent Wauquiez, accompagné de Gilles Chabert (voir *infra* n° 353, p. 483), son délégué à la montagne, présente un « plan montagne II » doté de 100 millions d'euros pour la période 2022-2028 lors de sa visite au Grand-Bornand. Des sept axes du plan présenté au Conseil économique, social et environnemental régional (CESER)¹, 6 concernent les stations de ski pour accompagner leurs projets de développement hivernal, de diversification, de « sécurisation de l'enneigement », de mobilité et de facilitation de l'apprentissage du ski. De plus, d'autres actions sont prévues, comme le financement des championnats du monde de ski à Courchevel et Méribel en 2023 et la coupe du monde de biathlon au Grand Bornand. Comme le résume Laurent Wauquiez lui-même, il s'agit d'un « plan pour le ski, [...] pour la neige et le tourisme d'hiver² ». On est donc loin de la diversité et de la transition attendue par la politique nationale et européenne.

L'exemple de la région Auvergne-Rhône-Alpes souligne l'incohérence des politiques publiques de la montagne que les documents stratégiques d'aménagement du territoire ne parviennent pas à encadrer tant ils les édulcorent. Reste donc à espérer que les autres régions de montagne soient moins sensibles aux lobbies du ski.

B. Une politique de cohérence édulcorée

347. Il se dégage de l'examen des principes généraux de droit au SRADDET AURA, en passant par la loi « Montagne » et le schéma interrégional de massif des Alpes un affaiblissement

1. CESER AURA, Avis sur le rapport du Conseil régional : « faire d'Auvergne-Rhône-Alpes la première montagne durable d'Europe », oct. 2021.

2. S. STAVO-DEBAUGE, « Le plan Montagne III de la région Auvergne-Rhône-Alpe : 100 millions pour le ski », *Alpine Mag*, 17 sept. 2021, URL : <https://alpinemag.fr/plan-montagne-ii-region-auvergne-rhone-alpes-100-millions-pour-le-ski/> (visité le 09/09/2022).

de la règle, à l'exception notable du projet de DTA des Alpes du Nord (qui de ce fait, n'a pu être adopté), du PADDUC¹ et de la DTA des Alpes maritimes².

Le SRADDET AURA en est un parfait exemple, puisque tout en identifiant la montagne comme territoire spécifique dans ses objectifs, il n'inscrit aucune règle la concernant ni ne mentionne l'existence du schéma interrégional de massif dans son état des lieux³ (1.). La Région n'est pas seule en cause, car au-delà des principes généraux on constate également une incohérence des services de l'État dans la mise en oeuvre des politiques environnementales en matière de circulation motorisée dans les espaces naturels (2.).

1. La dilution des principes généraux de l'urbanisme en montagne dans le SRADDET AURA

348. Parmi les principes généraux de l'urbanisme, le code donne pour objectif à l'action des collectivités une utilisation économe des espaces, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels (art. L. 101-2, C. urb.) que la loi « Montagne » a traduit en principe d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante art. L. 122-5, C. urb.), en préservation des espaces naturels, agricoles, pastoraux et forestiers (art. L. 122-9, C. urb.) avec maintien et développement de ces activités, en interdiction des nouvelles routes au-dessus de la limite forestière (art. L. 122-8, C. urb.) et en compatibilité de la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation avec la préservation des espaces (art. L. 122-8, C. urb.).

Sur ces points, le projet de DTA des Alpes du Nord apportait des précisions pour l'aménagement touristique relatives à la préservation des espaces et au renouvellement urbain : la priorité devait aller au réaménagement des domaines skiables existant plutôt qu'à leur extension. L'économie d'espace devait s'appliquer aux infrastructures routières⁴ et elle ajoutait à la notion de préservation des espaces celle de « valorisation ». Enfin, elle demandait que la quantification des besoins de constructions des documents d'urbanisme prenne en compte l'existence de dents creuses et le potentiel de rénovation et de densification du tissu urbain existant⁵.

Le schéma interrégional de massif des Alpes reprend la notion de préservation des espaces

1. Pour ce document, le juge a considéré que les prescriptions relatives à la montagne apportaient des précisions et étaient compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières à la montagne. CAA Marseille, 24 mai 2019, n° 18MA03209, *Association Cap Nostrum et al.*

2. CE, 2 oct. 2019, n° 418666, *Cne de Broc, BJDU* 2020, 1, p. 8, concl. R. DECOUT-PAOLINI; *JCP A* 2019, act. 633; *RDI* 2019, p. 640, obs. R. DECOUT-PAOLINI.

3. SRADDET AURA, 10 avr. 2020, état des lieux du territoire. Les CPIER sont toutefois évoqués p. 620.

4. PRÉFECTURE DE RÉGION RHÔNE-ALPES, *Projet de DTA des Alpes du Nord*, nov. 2009, p. 91.

5. PRÉFECTURE DE RÉGION RHÔNE-ALPES, *Projet de DTA des Alpes du Nord*, dossier soumis à enquête publique, nov. 2009, p. 86. Cette quantification fait l'objet d'une étude devenue obligatoire dans les PLU avec la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

notamment agricoles sous la formule « combattre le mitage des paysages, la déstabilisation des activités agricoles ¹ » et l'assortit également de sa « valorisation » puisqu'il se fixe pour objectif d'utiliser 20 % du territoire pour l'activité pastorale et élaborer des plans de gestion multi-usage des alpages ². Mais le sujet est finalement assez consensuel puisqu'il permet une double valorisation des domaines skiables : par la neige et par l'agriculture d'autant plus que la « vache tondeuse » permet un entretien à moindre coût du domaine skiable. Pour les lacs, il rappelle qu'il faut « maintenir la naturalité des berges non aménagés des grands lacs naturels ou artificiels ³ ».

Au SRADDET, on constate un glissement sémantique entre le principe de préservation des espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard de la loi « Montagne » vers une « valorisation » des paysages et de la qualité environnementale ⁴. C'est pourquoi, s'appuyant sur l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme plutôt que sur l'article L. 122-9, il fixe pour objectif la préservation du foncier agricole et forestier mais avec des unités de transformation (ce que permet désormais le code de l'urbanisme ⁵) et la pluriactivité ⁶, ce qui pose question lorsqu'il s'agit de la multiplication d'hébergements insolites nécessitant la délimitation de secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) dans les PLU, censés être exceptionnels.

En vue de garantir le renouvellement urbain, il affirme que la résorption de la vacance locative résidentielle et touristique doit primer sur la production d'une offre supplémentaire. Pour autant, il n'affiche pas les lits touristiques inoccupés sur la carte des logements vacants ⁷.

Enfin, s'il reprend la recommandation de la circulaire de 1996 ⁸ de réaliser un inventaire des chalets d'alpage dans les documents d'urbanisme ⁹, il omet de rappeler que les parties naturelles des rives des lacs sont protégées.

La seule traduction concrète des principes généraux de l'urbanisme au SRADDET est la détermination des trames vertes et bleues à l'échelle de la Région en coordination avec la Région Sud-PACA et les régions italiennes pour favoriser le maintien de la biodiversité alpine.

1. COMITÉ DE MASSIF DES ALPES, Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, avr. 2013, p. 5.

2. *Ibid.*, p. 15.

3. COMITÉ DE MASSIF DES ALPES, Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, avr. 2013, p. 15.

4. *Ibid.*, rapport d'objectifs, p. 83.

5. Art. L. 111-4, L. 151-11 et L. 161-4, C. urb., issus de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, art. 41.

6. SRADDET AURA, 10 avr. 2020, fascicule des règles, p. 19.

7. SRADDET AURA, 10 avr. 2020, rapport d'objectifs, p. 134.

8. Circ. n° 96-66, 16 juill. 1996 relative à la restauration ou reconstruction des anciens chalets d'alpage et extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière.

9. *Ibid.*, rapport d'objectifs, p.114.

La lecture de l'autre document de planification de la Région, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), permet toutefois de lever les ambiguïtés du SRADDET. Car, le conseil régional de la Région Auvergne-Rhône-Alpes identifie parmi les ressources de son territoire, les territoires montagnards susceptibles de « capter le potentiel de croissance » du secteur touristique. Et bien que la compétence tourisme soit partagée entre les différentes collectivités territoriales, la Région AURA entend articuler ses actions avec celles des Départements et des établissements publics de coopération intercommunale tout en mobilisant les chambres de commerce et d'industrie, en tant que cheffe de file du développement économique¹. Sa priorité en matière touristique est la création de « spots de pratiques dédiés à la pleine nature suffisamment structurés pour permettre la création de valeur ajoutée et d'emplois² ».

Mais en terme d'incohérence, l'État n'est pas en reste. La pratique des sports de loisirs motorisés en est une illustration.

2. Une incohérence des service de l'État en matière de circulation des engins motorisés dans les espaces naturels

349. Les normes environnementales qui s'imposent aux documents d'urbanisme plaident unanimement pour limiter la circulation des engins motorisés dans les espaces naturels pour éviter le dérangement de la faune : on citera en exemple la Charte de Parc régional de Chartreuse de 2008³, la Charte du Parc national de la Vanoise (qui rappelle que le territoire du Parc national n'a pas vocation à promouvoir le développement d'itinéraires pour la randonnée en véhicules motorisés en espace naturel⁴), le projet de DTA des Alpes du Nord qui s'appuie sur la Convention alpine⁵ pour demander la délimitation de zones de tranquillité à proximité immédiate desquelles et dans lesquelles, les documents d'urbanisme locaux ne pourront pas autoriser la création d'un terrain aménagé pour la pratique des sports ou loisirs motorisés⁶, et le schéma interrégional de massif des Alpes qui rappelle la position du Comité de massif exprimée fin 2007 et fin 2009 selon laquelle le développement des loisirs motorisés est contradictoire avec

1. SRDEII AURA 2017-2021, 14 déc. 2016, p. 40.

2. *Ibid.*

3. La charte du Parc naturel régional de Chartreuse 2022-2037 va même jusqu'à cartographier les zones de pressions potentielles de circulation motorisée. Charte du Parc naturel régional de Chartreuse 2022-2037, approuvée par D. n° 2023-404, 24 mai 2023, p. 129.

4. La charte du Parc national de la Vanoise adoptée par le D. n° 2009-447, 21 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de la Vanoise aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 art. 18, rappelle l'interdiction de la circulation et du stationnement des véhicules motorisés en dehors des pistes dans la zone cœur du parc national, p. 116.

5. Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme, 16 oct. 1998, art. 10.

6. Projet de DTA des Alpes du Nord, dossier soumis à enquête publique, nov. 2009, p. 87.

les efforts effectués pour valoriser le paysage et le milieu naturel¹. De fait, sur recommandation de la commission spécialisée des UTN, le Comité de massif a décidé de « porter une attention très forte au respect de la réglementation des UTN afin de s'assurer que les terrains soumis à son avis présentent toutes les caractéristiques d'un terrain aménagé au sens de la loi et n'est pas en réalité un circuit en milieu naturel² ».

Aussi sur avis défavorable du Comité de massif des Alpes, le préfet coordonnateur de massif avait refusé une autorisation UTN pour un terrain de loisirs motorisé à Val d'Isère³, mais le 14 octobre 2009 il autorisait deux terrains de loisirs motorisés aux Ménuires et à Val Thorens⁴.

350. Conformément au mouvement de décentralisation, la participation des collectivités territoriales dans les instances montagnardes est accrue, même si l'intercommunalité est un échelon de solidarité variable selon les prises de compétences des EPCI.

Malgré une définition de la politique de la montagne par des instances de concertation rassemblant l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la montagne, on constate des divergences d'une part entre les lignes directrices adoptées et leur mise en œuvre opérationnelle et d'autre part entre ces lignes directrices et les politiques décidées par les collectivités territoriales, notamment en région Auvergne-Rhône-Alpes.

Face à ces manques de cohérence, on peut s'interroger sur la nécessité d'une réglementation propre aux territoires de montagne.

Section II Le risque de dilution des montagnes dans les territoires

351. L'« acte II de la loi “Montagne” » voulait renouveler le pacte de la Nation avec les territoires de montagne et reposait donc la question de la singularité montagnarde au regard des autres territoires. Ses rapporteuses mentionnent 4 problématiques qui distinguent ce territoire : la raréfaction des espaces urbanisables, le vieillissement de la population et les exigences croissantes en matière de cadre de vie, la vulnérabilité au changement climatique et la banalisation de la culture montagnarde.

1. COMITÉ DE MASSIF DES ALPES, Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, avr. 2013, p. 5.

2. COMITÉ DE MASSIF DES ALPES, CR de la Commission des UTN élargie, 18 avr. 2007, p. 3.

3. AP Région PACA, n° 2008-76, 24 avr. 2008 relatif à une demande d'UTN présentée par la commune de Val d'Isère.

4. AP Région PACA, 14 oct. 2009 autorisant à créer une unité touristique nouvelle.

Mais si ces traits rassemblent les territoires de montagne, d'autres au contraire les séparent : le même rapport distingue la montagne urbanisée, la montagne industrielle et agricole et la montagne résidentielle et touristique ainsi que la montagne naturelle non aménagée qui les rapprochent tantôt des problématiques urbaines, tantôt des problématiques rurales, tantôt de problématiques touristiques partagées par l'ensemble des territoires touristiques notamment les territoires littoraux. Aussi le socle fédérateur qu'était le souhait de revitaliser la montagne en 1985 se trouve fragilisé « par des aspirations variées allant de la régulation de sa fréquentation à la diversification du tourisme en passant par le maintien de la compétitivité internationale de l'économie du ski ¹ ». À cela s'ajoute une multiplication des zonages administratifs qui visent à s'éloigner toujours plus de l'échelon communal avec les établissements publics de coopération intercommunale et les régions ainsi que des zonages fonctionnels (bassins versants, ZNIEFF, unités paysagères, Natura 2000) qui finissent par noyer la notion de montagne au profit de solidarités qui la dépassent, en dépit de l'aspiration à l'auto-développement réaffirmée par « l'acte II » de la loi « Montagne ».

La montagne se retrouve ainsi concurrencée par d'autres revendication identitaires (§ 1.) et peine dans le même temps à afficher des critères qui lui sont propres (§ 2.).

§ 1. La diversité des revendications identitaires

352. Le nouveau découpage administratif repose la question du caractère identitaire de certains territoires (B.) et celle de la place de la montagne (A.) dans les institutions.

A. *Un « réflexe montagne » variable selon les institutions*

353. La révision du périmètre des régions a maintenu l'éclatement des massifs entre plusieurs régions. Pour pallier cette difficulté, la loi a prévu la possibilité de créer des ententes de massifs, mais cette disposition n'a pas été mise en œuvre et l'établissement des conventions interrégionales manquent de coordination malgré des expériences de coopération associatives dans les Vosges et le Massif central. Ce dernier massif a finalement créé un groupement d'intérêt public pour fédérer les actions communes engagées par les régions sur le territoire du massif, mais l'État en est exclu alors que le Fonds européen de développement économique régional (FEDER) est une gestion État-Région. Il s'efface ainsi progressivement de la détermination d'une politique de la montagne à l'échelle des massifs ².

1. J.-F. JOYE, *MONTAGNE – Droit et organisation administrative*, in *JCI Collectivités territoriales*, Fasc. 1175-10, 25 fév. 2018.

2. R. BATISSE, *Gouvernance et mise en œuvre des politiques de massif : entente de massif, GIP...les outils juridique de cette coopération locale*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Mémoire de master. Droit, USMB - UGA, 2017,

Le redécoupage des régions réduit par ailleurs le poids de la montagne dans ces entités élargies, à l'exception notable des Régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie, riches de plusieurs massifs couvrant une large part de leur territoire.

La question se pose donc de savoir si la montagne pourra trouver sa place dans les nouvelles Régions ou si son identité propre sera diluée dans celle de la Région désormais compétente « pour assurer la préservation de son identité¹ ».

Sur ce point on peut constater qu'en 2021, la « montagne » est bien identifiée dans les thématiques de l'exécutif des différentes régions, mais elle est rattachée tantôt au bois et à la forêt (Bourgogne Franche-Comté), tantôt à l'agriculture, l'agroalimentaire, la forêt et la mer (Nouvelle Aquitaine), tantôt aux entreprises et à l'artisanat (Provence-Alpes-Côtes d'Azur). En Corse la responsabilité de politique de la montagne est attribuée au conseiller exécutif en charge des équipements et des ressources hydrauliques. La montagne est absente de l'exécutif des Régions Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes, mais pour cette dernière, une commission a été créée sur ce thème, présidée par Gilles Chabert, Président du syndicat national des moniteurs du ski français, également administrateur de la compagnie de Alpes au début de son mandat, administrateur de l'association Montanea², et occasionnellement enseignant en matière de lobbying aux futurs énarques français³. Autant dire que c'est une vision hivernale et touristique de la montagne qui prédomine. La Région Occitanie, qui comprend deux massifs (Pyrénées et Massif Central) a quant à elle mis en place un « Parlement de la montagne », plus visible que le Comité de massif des Pyrénées sur internet, instance de concertation pour l'élaboration d'un plan montagne. En l'absence d'existence légale, cette initiative, intéressante, pourrait s'avérer fragile, à l'instar de l'expérience « Montagne 2040 » en Rhône-Alpes, initiative lancée en 2012 pour questionner les citoyens et acteurs de la montagne, sur la pertinence du modèle de développement actuel face aux incertitudes en matière de changement climatique global, de ressources disponibles et de fragilité des économies montagnardes et dont les conclusions ont été écartées lors du renouvellement du Conseil régional en 2020.

Du côté du gouvernement, une représentation de la montagne discrète mais réelle est prévue en son sein avec la nomination de Joël Giraud comme secrétaire d'État chargé de la ruralité. Cet ancien président de la commission permanente du Conseil national de la montagne et Maire de L'Argentière-La Bessée est présenté dans la lettre d'information du comité et du commissariat de massif des Alpes comme le « secrétaire d'État pour les dossiers montagne du

p. 21.

1. Art. L. 4221-1, CGCT.

2. Association qui fédère les acteurs concernés les enjeux de développement de la montagne.

3. « Cinq choses à savoir sur Gilles Chabert », *Skichrono*, 23 mai 2018, URL : <https://www.ledauphine.com/skichrono/2018/05/22/cinq-choses-a-savoir-sur-gilles-chabert> (visité le 10/09/2022).

gouvernement¹ ». Il est en effet un fervent défenseur de la montagne.

De même, au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la création d'un programme « Ruralités - Montagne » apparaît comme un signal positif, pour les élus de la montagne, « qui permettrait d'adopter un “réflexe montagne” au stade de la conception des politiques publiques de cohésion² ».

Une tel réflexe est néanmoins peu probable au sein des nouvelles entités territoriales aux identités culturelles fortes.

B. *L'émergence d'autres identités territoriales*

354. La loi « NOTRe » du 7 août 2015 donne compétence aux Régions pour assurer la préservation de leur identité et la promotion des langues régionales. Si la plupart des Régions sont encore trop jeunes pour générer un sentiment d'appartenance, des revendications identitaires sur d'autres territoires s'affirment et viennent estomper l'identité montagnarde. On peut citer ici la récente collectivité européenne d'Alsace et l'île-montagne Corse. La première est née le 1^{er} janvier 2021 de la fusion des collectivités départementales du Bas-Rhin et du Haut-Rhin³. Sans se voir reconnaître un statut de collectivité territoriale à statut particulier, elle dispose néanmoins de compétences supplémentaires. Elle est compétente pour préserver et valorisation le patrimoine alsacien et notamment sa langue (art. L. 3431-4, CGCT) et devient en particulier cheffe de file en matière de coopération transfrontalière⁴. Elle s'occupe également de la promotion de l'activité touristique en France et à l'étranger⁵.

Quant à l'île-montagne Corse, son assemblée peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse avec l'obligation pour le Premier Ministre d'indiquer les suites qui y sont données dans un rapport annuel rendu public (art. L. 4422-16, CGCT). Par ailleurs, le Président du Conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse peut saisir le Conseil national de l'évaluation des normes d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables à la Corse (art. R. 1213-29, CGCT), mais le critère de différenciation n'est pas la montagne. Les spécificités montagnardes peinent ainsi à s'affirmer.

1. Lettre d'informations du comité et du commissariat de massif des Alpes, janvier 2021, n° 6.

2. C. PELLELAT, *Application de la loi Montagne II*, Rapport d'information 635, Sénat, 15 juill. 2020, p. 6.

3. L. n° 2019-816, 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

4. Art. L. 3431-1 à L. 3431-3, CGCT.

5. Art. L. 3431-17, CGCT.

§ 2. Des spécificités montagnardes qui s'estompent ou peinent à s'affirmer

355. En 1985 le droit à l'autodéveloppement de la loi « Montagne » s'était traduit par deux dispositifs : un fonds de solidarité spécifique (A.) et un droit à la différenciation (B.). Ces deux éléments ont été absorbés par des dispositifs qui dépassent l'échelle montagnarde.

A. *La disparition de la dotation « Montagne »*

356. Créé par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM) avait pour mission « de contribuer à la valorisation de tous les atouts de la montagne en soutenant la recherche appliquée, l'expérimentation, l'innovation, l'animation locale et l'assistance technique nécessaires à la mise en œuvre de projets de développement global, ainsi que la diffusion des expériences et des techniques adaptées au milieu montagnard » (art. 80). Il a cependant été supprimé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995 (art. 33) qui a fusionné plusieurs fonds dont le FIAM, au sein du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) qui identifie peu de spécificités montagnardes¹. Depuis, l'article 4 de l'« acte II de la loi "Montagne" » a affirmé que la dotation globale de fonctionnement et le fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales intègrent, « dans leur principe », « les services, notamment écologiques et environnementaux ». La montagne aurait ainsi pu marquer sa différence en mettant en valeur la richesse paysagère et naturelle de son territoire. Mais, si l'on constate un verdissement de la dotation avec notamment une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000² ou en zone cœur de parc national³, il n'existe plus de dotation « montagne ». L'identification comme zone de montagne sert en revanche de critère pour bénéficier de la « dotation de solidarité rurale » dans le tableau de montants de dotations et critères individuels de calcul⁴.

Autre domaine où la montagne a perdu sa spécificité : le droit à la différenciation territoriale.

1. Circ., 9 nov. 2000 relative aux interventions du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

2. L. n° 2018-1317 de finances pour 2019, 28 décembre 2018, art. 250.

3. Art. L. 2335-17, CGCT, issu de L. n° 2019-1479 de finances pour 2020 du 28 décembre 2019, art. 252.

4. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/tout-savoir-sur-les-criteres-pour-le-calcul-de-la-dgf> (visité le 10/09/2022).

B. *Un droit à la différenciation territoriale généralisé à l'ensemble des territoires*

357. L'adaptation des normes aux spécificités des territoires de montagne était l'un des grands objectifs de la loi « Montagne » en 1985 (*supra* n° 98, p. 158). Depuis, cette possibilité a été élargie par la réforme constitutionnelle de 2003 à l'ensemble des collectivités territoriales par les articles 37-1 et 72 de la Constitution, sans que soit précisé si la possibilité d'expérimentation en montagne constitue une procédure *ad hoc* ou si elle s'inscrit dans le droit général des expérimentations¹. Toutefois, dans son étude « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?² », le Conseil d'État inscrit l'expérimentation menée au titre de l'article 61 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, précisée par le décret n° 2017-753 du 3 mai 2017³, dans les expérimentations menées sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution et ne mentionne pas la loi « Montagne » dans les sources du droit des expérimentations.

Les montagnards ont ainsi perdu un de leurs attributs dont il faut reconnaître qu'il n'a été fait que peu d'usage, alors que le recours aux expérimentations s'est accéléré depuis 2017⁴. Pourtant, la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a mis un point d'honneur à réaffirmer ce droit en procédant à la réécriture de l'article 8 de la loi « Montagne » initiale. Celui-ci permet d'adapter à la spécificité de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif, éventuellement après expérimentation, les dispositions de portée générale ainsi que les politiques publiques et les mesures prises pour leurs applications relatives notamment au numérique et à la téléphonie mobile, à la construction et à l'urbanisme, à l'éducation, à l'apprentissage et à la formation professionnelle, à la santé, aux transports, au développement économique, social et culturel, au développement touristique, à l'agriculture, à l'environnement ainsi qu'à la protection de la montagne. « L'acte II » élargit ainsi l'expérimentation à de nouvelles thématiques et réaffirme la possibilité d'appliquer des régimes juridiques différents non seulement aux territoires de montagne mais également au sein même des massifs selon les spécificités des collectivités. La loi prévoit elle-même quatre expérimentations dans son texte :

1. P. JUAN, « 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, p. 176.

2. CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Conseil d'État, 10 oct. 2019.

3. D. n° 2017-753, 3 mai 2017, relatif à l'expérimentation visant à adapter le dispositif de l'activité partielle aux régions dotées de l'autonomie financière gérant un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski.

4. *Ibid.*, p. 22.

une expérimentation pour l'accès aux soins et à la santé (art. 23), une expérimentation pour améliorer la couverture numérique (art. 29), une expérimentation pour adapter le dispositif de l'activité partielle aux régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski (art. 45) et une expérimentation pour le déploiement de stratégies inter-SCOT (art. 77). Celles-ci pourront conduire à l'adaptation des normes réglementaires aux territoires de montagne.

L'article 10 de la loi « Montagne II » a également prévu la possibilité pour le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne de saisir le CNEN d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Six ans après l'adoption de cette disposition toutefois, le décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du CNEN n'a toujours pas été modifié pour préciser les modalités de saisine du CNEN par le président de la commission permanente du CNM (art. R. 1213-29, CGCT).

De plus, les élus de la montagne souhaitaient ouvrir la possibilité de saisir le CNEN aux Comités de massifs et élargir le champ de la saisine, limité jusque là aux normes législatives en vigueur ainsi qu'aux normes législatives et réglementaires en cours d'élaboration pour pouvoir proposer leur adaptation aux spécificités des territoires de montagne¹.

Ils n'ont été que partiellement entendus puisque la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (art. 2), offre bien la possibilité de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, mais l'octroie aux Conseils départementaux, aux Conseils régionaux métropolitains et ultramarins et la limite à leurs compétences, à leur organisation et à leur fonctionnement qui peuvent faire l'objet d'une différenciation en fonction des particularités locales. La montagne n'est donc pas visée.

Partant du constat que les collectivités territoriales étaient peu incitées à conduire des expérimentations sur le fondement de l'article 72 de la Constitution du fait d'une part de la complexité de la procédure qui nécessite notamment l'adoption de dispositions par le Gouvernement ou le Parlement, et d'autre part de l'issue binaire de l'expérimentation (la généralisation du dispositif ou son abandon) sans pouvoir différencier la norme selon les territoires (art. L. 1113-6, CGCT), la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, permet aux collectivités territoriales d'engager une expérimentation par simple délibération qui

1. C. PELLEVAT, *Application de la loi Montagne II*, Rapport d'information 635, Sénat, 15 juill. 2020, p. 6.

sera publiée au journal officiel et met fin au régime binaire. Comme l'a expliquée Jacqueline Gourault, en présentant ce texte, « les mesures expérimentales pourront être maintenues dans tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation et étendues à d'autres. Cette possibilité sera ouverte aux collectivités territoriales justifiant d'une différence de situation qui autoriserait qu'il soit ainsi dérogé au principe d'égalité¹ ». La montagne est donc potentiellement concernée.

358. Nous avons abordé dans cette section l'affaiblissement de l'identité montagnarde liée à la multiplicité des découpages territoriaux, à la disparition de la dotation « montagne » et à la généralisation de la différenciation territoriale à l'ensemble des territoires. Mais en refusant de faire usage de cette dernière possibilité en initiant les prescriptions particulières de massifs et en effaçant progressivement les dispositions d'urbanisme propre à la montagne par le jeu des réformes législatives, les élus de la montagne ont eux-mêmes porté de l'ombre à l'identité juridique montagnarde.

Il nous faut évoquer également l'identité paysagère de la montagne, car elle n'échappe pas à la « disneylandisation² » du tourisme, c'est-à-dire à sa transformation progressive en parc d'attractions³. Chaque génération de stations comporte en effet des traits architecturaux communs, qu'elles soient nées du « Plan neige » ou transformées par les études de marché⁴.

De plus, la concurrence entre stations ne fait qu'exacerber l'uniformisation des attractions proposées : centres aquatiques, luges sur rails, salles d'escalades, etc. Les spécificités montagnardes sont gommées jusque dans les équipements de tourisme extensif, car les hébergements insolites y fleurissent également.

Dans ce contexte, il n'est donc pas surprenant que les stations de ski puissent être concurrencées par des destinations proposant des équipements de ski indoor puisqu'elles-mêmes vendent des produits standardisés ou hors-sol.

359. Conclusion. Prenant acte de la décentralisation, l'État s'est progressivement effacé en confiant l'aménagement du territoire aux Régions et la gestion du « patrimoine commun de la

1. F. LEMARC, *Ce que la loi sur les expérimentations va changer pour les collectivités locales*, 20 avr. 2021, URL : www.amf-asso.fr (visité le 30/11/2022).

2. B. CRETZAZ (dir.), *Les plis du temps. Mythe, science et H.-B. de Saussure*, Annecy : Conservatoire d'Art et d'Histoire de Haute-Savoie, Genève : éditions Musée d'ethnographie, 1998, 367 p.

3. Signalons que la Compagnie des Alpes, première exploitation des remontées mécaniques en France, a diversifié ses activités avec l'exploitation des parcs de loisirs (Parc Astérix, Futuroscope, Walibi, etc).

4. M. WOZNIAK, *L'architecture dans l'aventure des sports d'hiver - Station de Tarentaise 1945-2000*, Chambéry : Société savoisienne d'histoire, 2007, p. 11.

nation¹ » aux collectivités territoriales. S'il a néanmoins gardé des prérogatives importantes en définissant l'encadrement juridique des documents d'urbanisme et en exerçant un droit de contrôle de la légalité des plans et des décisions d'urbanisme, les principes de préservation de l'environnement reposent de plus en plus sur l'information et la participation du public. Pourtant nombre de décisions ne font pas l'objet d'une concertation. C'est le cas par exemple du « Plan montagne 2 » de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, qui s'affranchit des réflexions en cours (comme celle des États généraux de la transition du tourisme en montagne²) ou de l'avis du CESER. Ce plan, très favorable aux stations de ski³, s'inscrit en porte-à-faux des orientations stratégiques nationales visant à assurer la cohésion du territoire. Il s'appuie en outre sur le SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes qui édulcore les principes généraux de l'urbanisme. Ce document se caractérise également par l'absence de définition de règles spécifiques à la montagne et contribue ainsi à atténuer l'identification de la montagne d'autant plus que le droit à la différenciation normative a été généralisé par la Constitution à l'ensemble des collectivités territoriales.

La participation du public a trouvé en revanche à s'appliquer dans d'autres domaines et notamment dans le cadre des UTN, grâce à l'intervention du juge, malgré une régression notable de la loi « Montagne » en matière de protection de l'environnement.

1. Art. L. 101-1, C. urb.

2. <https://www.eg-transitionmontagne.org>.

3. CESER AURA, Avis sur le rapport du Conseil régional « Faire d'Auvergne-Rhône-Alpes la première montagne durable d'Europe », oct. 2021, p. 13.

Chapitre 2

Un écart qui se creuse entre loi montagne et droit commun

360. Avec l'incitation toujours plus forte à élaborer des documents d'urbanisme et le transfert de l'instruction des autorisations d'occupation des sols, l'aménagement de la montagne appartient désormais pleinement aux collectivités territoriales dès lors qu'un cadre a été posé par un document de planification urbaine. Pour élargir ce cadre, les élus ont sollicité de nouveaux assouplissements de la loi « Montagne » (Section I), jusqu'à atteindre le point de rupture : la loi « Montagne » préserve désormais moins les espaces que le droit commun (Section II).

Section I L'extension des possibilités de dérogations aux principes d'urbanisme de la loi « Montagne »

361. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne réaffirme l'existence d'un droit territorialisé en élargissant les dérogations par rapport au droit commun. Celles-ci portent en particulier sur la possibilité de reconstruire ou restaurer les anciens chalets d'alpage (§ 1.) et sur celle d'instaurer une servitude pour faciliter les activités touristiques et de loisirs (§ 2.).

§ 1. Les chalets d'alpage : une réforme insatisfaisante

362. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne n'a *a priori* modifié l'article L. 122-11 relatif aux chalets d'alpage que pour en améliorer la procédure (A.). Cette réforme a cependant donné lieu à des modifications plus discrètes de son champ d'application par voie de circulaire (B.). Elle omet en revanche de prendre en compte le changement de contexte législatif et environnemental intervenu depuis 1985 (C.).

A. *Un ajustement de la procédure des chalets d'alpage*

363. Avec la décentralisation effective de l'urbanisme, les collectivités territoriales sont devenues pleinement compétentes (en l'absence de prescriptions particulières de massif) pour préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard en veillant à ce que des dispositions propres à les préserver figurent dans les autorisations d'occupation des sols ou dans les documents d'urbanisme. La procédure des chalets d'alpage reste donc l'ultime compétence conservée par l'État en matière d'urbanisme (les UTN résiduelles résultants pour leur part d'un renoncement des collectivités territoriales d'exercer leur compétence en urbanisme, plutôt que d'une compétence centralisée). Dans ce domaine, le contrôle de l'État est même renforcé par une inversion du déroulement de l'instruction du dossier pour permettre au préfet de contrôler l'instauration de la servitude visant à restreindre l'usage du chalet par l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou prendre la décision sur la déclaration préalable. Cette restriction d'usage était en effet souvent oubliée, bien qu'elle soit le corollaire indispensable de l'autorisation de restaurer un bâtiment non desservi par les voies et réseaux tout au long de l'année. Par ailleurs, le décret n° 2018-1237 du 24 décembre 2018 pris pour l'application du second alinéa du 3° de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme, encadre la procédure d'autorisation de chalet d'alpage dans un délai de 4 mois et l'exclut des autorisations tacites : passé ce délai, qui court à compter de la réception de la demande, l'autorisation est réputée rejetée (art. R. 122-3-1, C. urb.).

« L'acte II de la loi "Montagne" » ne procède donc ici qu'à des ajustements de la procédure. Mais l'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, qui devait l'expliquer, en a également profité pour modifier les notions de « chalets d'alpage » et « d'activités saisonnières », élargissant ainsi les possibilités de restaurer les chalets.

B. *Un élargissement des possibilités de restaurer les chalets d'alpage*

364. La fiche n° 10, « Le régime applicable aux chalets d'alpage et aux bâtiments d'estive » de l'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme remet en cause de deux manières la circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996 relative à la restauration ou la reconstruction des anciens chalets d'alpage et à l'extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière qu'elle abroge : elle élargit la possibilité d'agrandir un chalet aux professionnels du tourisme (2.) et exonère de la procédure d'autorisation *ad hoc* la restauration et les extensions de chalets d'alpage à des fins agricoles (1.).

1. L'activité agricole exonérée de la procédure *ad hoc*

365. L'instruction gouvernementale revient sur la circulaire de 1996 qui rappelait la nécessité d'une autorisation préfectorale aussi bien pour la restauration et la reconstruction d'anciens chalet d'alpage que pour leur extension lorsque leur destination était liée à une activité professionnelle saisonnière. L'instruction de 2018 prévoit au contraire l'exonération d'autorisation préfectorale pour les extensions nécessaires à l'activité professionnelle agricole, pastorale ou forestière, l'objectif étant de favoriser ce type d'activité alors qu'en 1996, la restauration de chalets s'accordait avec le développement de filières artisanales locales. Cette interprétation de la loi, qui place l'aspect paysager et patrimonial au second plan, démontre une fois de plus que la possibilité de restauration des chalets d'alpage, qui rappelons-le peut aller jusqu'à leur reconstruction, est avant tout un moyen d'autoriser des constructions isolées de façon dérogatoire. Le préfet n'exerce plus de contrôle sur la préservation du patrimoine architectural montagnard lorsqu'il s'agit d'une activité agricole alors que dans le même temps les élus ont obtenu une dotation globale de fonctionnement supplémentaire pour les communes situées en zone cœur de parc du fait des sujétions particulières qui s'y appliquent comme la préservation des paysages¹. En outre, la construction de nouveaux chalets d'alpage et les extensions des chalets les plus anciens sont subventionnés par les plans pastoraux territoriaux des régions, ou des aides départementales qui auraient pu intégrer une dimension paysagère.

Par ailleurs, l'instruction de 2018 donne une interprétation large de la notion « d'activité professionnelle saisonnière ».

1. Art. L. 2334-7, CGCT issu de la L. n° 2006-1666, 21 déc. 2006 de finances pour 2007.

2. Élargissement de la notion d'activité professionnelle saisonnière

366. L'instruction de 2018 donne une interprétation large à la notion « d'activité professionnelle saisonnière », alors que cette possibilité visait à autoriser les transformations, mises en valeur et mises aux normes rendues obligatoires par les règles communautaires pour ce qui est des activités pastorales¹. Les Directions départementales des territoires de l'Isère, de la Savoie² ou des Hautes-Pyrénées³ l'interprétaient d'ailleurs strictement. En Haute-Savoie en revanche, le rappel de la réglementation indiquait qu'une extension était possible pour l'activité agricole, la vente en alpage, la restauration⁴, etc.

La nouvelle instruction distingue désormais deux types d'activités saisonnières : celles liées au pastoralisme exonérées de la procédure « patrimoniale », et celles liées aux autres activités professionnelles saisonnières, c'est-à-dire les activités touristiques en premier lieu⁵ qui bénéficient ainsi de la possibilité de réaliser dans un objectif patrimonial, une extension du chalet et de changer sa destination, ce changement étant pourtant interdit au RNU. Là encore, le tourisme l'emporte sur les principes de la loi « Montagne », car, rappelle l'instruction du gouvernement, le PADD d'un PLU peut avoir pour objectif le « développement touristique avec une volonté de réhabiliter le bâti pour en faire des lieux d'hébergement ou de découverte de la montagne ». L'instruction prend en fait acte de la transformation de chalets d'alpages en refuge à la suite de restaurations avec extension. Le SCOT Tarentaise mentionne par exemple deux cas dans le bilan des UTN de 2000 à 2007 : le refuge de la Traie aux Allues, et celui du plan de Lombardie à Saint-Jean-de Belleville⁶.

De façon plus anecdotique, l'instruction de 2018 élargit la notion de chalet à l'ensemble des bâtiments des hameaux de remues, qui ne répondent pas *stricto sensu* à la définition du chalet d'alpage. Il peut s'agir par exemple de chapelles dont on conçoit aisément le caractère patrimonial et historique majeur au sein de ces groupes de constructions isolées.

« L'acte II de la loi "Montagne" » et l'instruction gouvernementale oublie toutefois d'inscrire la procédure des chalets d'alpage dans le cadre de l'évolution des dispositions d'urbanisme de droit commun et du changement de contexte environnemental avec le retour des grands prédateurs qui renouvelle les pratiques pastorales.

1. Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 1^{er} déc. 1993, *JOAN*, p. 6812 et 6813.
2. PRÉFECTURE DE LA SAVOIE, Doctrine en matière de restauration des chalets d'alpage, non daté.
3. PRÉFECTURE DES HAUTES-PYRÉNÉES, Guide des granges foraines, fév. 2008 actualisé déc. 2016 - avr. 2018, p. 11.
4. PRÉFET DE LA HAUTE-SAVOIE, Chalets d'alpage, réglementation, non daté.
5. Destination également envisagée dans la réponse ministérielle QE n° 25880, *JOAN* 24 mai 1999, p. 3191.
6. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, rapport de présentation, p. 241.

C. L'oubli des changements de contextes législatifs et environnementaux

367. Le changement de contexte législatif et environnemental ayant fortement évolué depuis 1985, une réforme plus importante aurait pu être envisagée. Du point de vue législatif le droit commun de la planification urbaine impose aujourd'hui le recensement des bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination dans le plan local d'urbanisme, avec une procédure renforcée d'autorisation du permis de construire¹, dispositif qui n'a pas été élargi aux chalets d'alpages², ce qui empêche donc leur prise en compte dans l'évaluation des incidences du document d'urbanisme même si l'instruction du gouvernement invite les collectivités à réaliser l'inventaire des chalets d'alpage patrimoniaux.

En ce qui concerne le contexte environnemental, la loi « Montagne » a été rédigée à une époque où les bergers se faisaient rares. Or aujourd'hui, force est de constater qu'avec le retour du loup et la réintroduction de l'ours, le gardiennage des troupeaux est redevenu nécessaire. Le gouvernement aurait donc pu faire le choix de prioriser la réutilisation des « friches » alpestre pour l'activité pastorale (à l'instar de ce qui est demandé pour les friches commerciales), mais la question n'a pas été posée. Pour caricaturer, il y a donc d'un côté les chalets d'alpage patrimoniaux, résidences secondaires, et de l'autre de nouvelles constructions à destination des bergers, parfois à proximité immédiate d'un chalet d'alpage existant, dont la non utilisation est parfois justifiée par le non respect des normes existantes³, même s'il peut arriver qu'un berger réinvestisse une ancienne cabane.

Autre procédure dérogatoire dont le champ d'application a été élargi et qui relève de la compétence de l'État : la servitude dite « Montagne » qui vise aujourd'hui à favoriser le tourisme « 4 saisons » et notamment la conversion des domaines skiables en terrains de vélos de descente et/ou de VTT électriques.

§ 2. La poursuite de la déspecialisation de la servitude « Montagne »

368. Bien que figurant toujours à la section 3 intitulée « remontées mécaniques et pistes de ski » du chapitre 2 relatif à la montagne du code du tourisme, la « servitude montagne » se

1. Art. L. 151-11, C. urb, le permis de construire étant soumis à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers si le projet se situe en zone agricole, ou à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites s'il est en zone naturelle.

2. CAA Bordeaux, 7 nov. 2017, n° 15BX02294, *Société d'exploitation Amidis et Cie*.

3. Par exemple, construction d'un deuxième chalet d'alpage communale des Cytreires par la commune de Villard-Saint-Christophe : PC 038 55 221 200008 délivré le 31 août 2021.

« despécialise » encore (voir *supra* n° 261, p. 368) et autorise désormais le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement, dans le périmètre du domaine skiable¹, cette possibilité existant déjà depuis 2006 dans le périmètre d'un site nordique. Des maires souhaitaient cependant l'autoriser en tout lieu², mais le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, avait soulevé le risque d'inconstitutionnalité d'un régime restreignant le droit de propriété sans limite ni de temps ni d'espace³. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a d'ailleurs pris soin d'assortir la servitude estivale pour les pistes de loisirs non motorisés d'un avis de la chambre d'agriculture, pour mieux préserver l'activité agricole. Cet avis est cependant simplement consultatif et il est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de deux mois à compter de la transmission de la demande d'institution de la servitude.

L'« acte II de la loi “Montagne” » procède également à la codification de l'article 54 de la loi « montagne » à l'article L. 342-26-1 du code du tourisme pour organiser le droit de délaissement lorsque la servitude compromet gravement l'exploitation agricole ou sylvicole du terrain grevé, réaffirmant ainsi la supériorité de l'économie touristique sur l'économie agricole et sylvicole, en contradiction avec le principe de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières de l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme.

369. Les deux réformes que nous avons mentionnées dans cette section, portant sur les chalets d'alpage et la servitude « Montagne », favorisent toujours plus l'activité touristique au détriment de l'activité agricole. La directive « Montagne » de 1977⁴ commençait pourtant par ces mots : « L'agriculture et la forêt jouent un rôle fondamental en montagne ». La loi « Montagne » de 1985 avait ensuite défini la zone de montagne à partir de critères agricoles, mais l'« acte II de la loi “Montagne” » fait fi de ces fondements. Il contribue à faire clairement pencher la balance du côté de l'aménagement touristique et ce malgré la multiplication des conflits d'usages mise en lumière par la surfréquentation touristique post-covid (voir *infra* n° 482, p. 646).

Ces deux dérogations au droit commun ne sont malheureusement pas les seules mesures

1. Art. L. 342-20, C. tourisme, issu la L. n° 2016-1888, 28 déc. 2016, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, art. 68.

2. C.-A. GINÉSY, « Notre objectif : refaire de la France la première destination mondiale du ski », *JT* 2017, p. 15.

3. A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016, p. 196.

4. D. n° 77-1281, 22 nov. 1977, approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne.

adoptées pour favoriser le développement touristique. D'autres mesures ont été édictées pour réduire les garanties résultant des procédures dérogatoires de la loi « Montagne », à tel point que l'on peut parler de « régression » du code de l'urbanisme.

Section II De l'érosion à la régression du code de l'urbanisme

370. La liste des exceptions à l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante s'allonge encore avec « l'acte II de la loi « "Montagne" » (§ 1.), tandis que la nécessité de recourir à la procédure des UTN qui permet d'y déroger, se réduit (§ 2.).

D'autres exceptions sont également d'ores et déjà envisagées pour l'avenir puisque le rapport sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne déposé à l'assemblée nationale en 2020 envisage d'exclure (ou de faciliter l'exclusion de) certains plans d'eau de la protection des rives de l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme et de permettre aux communes non couvertes par un document d'urbanisme d'autoriser des constructions dans la bande des 300 mètres des lacs¹.

§ 1. Le bien fondé de la loi « Montagne » sapé par une exception supplémentaire au principe d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante

371. De modifications en modifications, l'équilibre entre développement et protection de la montagne a penché de plus en plus vers le développement. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ajoute dans cette balance un petit poids supplémentaire en apportant des précisions sur le principe de continuité pour contrer les interprétations administratives et judiciaires (A.) puis un autre poids qui la fait basculer complètement du côté du développement (B.). En parallèle, la notion de « partie urbanisée » s'est rétrécie, devenant ainsi plus restrictive que la notion d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante (C.) sans que la loi « Montagne » ne soit ajustée.

1. M.-N. BATTISTEL et al., *Évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection de la montagne*, Rapport d'information n° 2735, Assemblée nationale, 4 mars 2020, p. 36.

A. Des précisions sur le principe de continuité pour contrer les interprétations administratives et juridictionnelles

372. La règle de la continuité de l'urbanisation a fait l'objet d'une abondante jurisprudence à partir de laquelle les administrations ont pu élaborer une doctrine. Mais alors que celle-ci semblait bien établie, le législateur est intervenu pour rajouter des précisions avec l'article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme issu de « l'acte II » et qui dispose que le principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux, semblant ainsi rappeler à l'ordre les autorités administratives et juridictionnelles pour faciliter les projets de construction en montagne¹. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce nouvel article a été invoqué à l'encontre d'un refus de permis de construire sur l'île de Bréhat, le pétitionnaire souhaitant sans doute bénéficier de la plus grande souplesse qu'offre la loi « Montagne » de la notion d'urbanisation en continuité par rapport à la loi « Littoral »². L'examen de la jurisprudence récente par Philippe Juen laisse planer un doute sur la neutralité de l'article L. 122-5-1 dans l'interprétation de la continuité, puisque le juge atténue la nécessité d'unité d'ensemble du projet avec l'urbanisation existante³. Trois décisions plus récentes rappellent toutefois le caractère décisif des ruptures physiques pour considérer qu'il y a discontinuité du projet et ce, en dépit du fait que les terrains d'assiette des projets soient desservis par les voies et réseaux publics⁴, au grand dam des élus de la montagne qui évoquent une véritable « asphyxie des possibilités de construction en montagne⁵ ». De nouveaux assouplissements « administratifs » sont donc à prévoir, l'ANEM remettant en cause l'interprétation de la loi par l'administration plus que le texte législatif en lui-même.

Loin d'être asphyxiés, les territoires de montagne disposent au contraire de possibilités de construire plus importantes que les autres territoires, car la notion de continuité a fait l'objet d'un autre assouplissement, symboliquement plus grave, car il constitue un point de bascule qui fait du droit de l'urbanisme en montagne un droit plus permissif que le droit commun. Il consiste à permettre la construction d'annexes aux constructions isolées même en l'absence de documents d'urbanisme.

1. P. JUEN, « L'urbanisme de montagne : résistances et inflexions de la jurisprudence face aux assouplissements législatifs », *JCP A* 30 mars 2020, 13.

2. CAA Nantes, 8 déc. 2020, n° 19NT03393, *M. F. E. c. Ile-de-Bréhat*.

3. P. JUEN, « L'urbanisme de montagne : résistances et inflexions de la jurisprudence face aux assouplissements législatifs », *op. cit.*

4. CAA Marseille, 1^{er} jan. 2020, n° 19MA02970, *Cne d'Agonès*; CAA Marseille, 10 déc. 2020, n° 20MA03561; CAA Lyon, 9 fév. 2021, n° 20LY00121, *Sté La Cascade*.

5. M.-N. BATTISTEL et al., *Évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection de la montagne*, Rapport d'information n° 2735, Assemblée nationale, 4 mars 2020, p. 34.

B. L'atteinte du point de rupture de la loi « Montagne »

373. Pour reprendre les termes de Philippe Juen, la possibilité de construire des annexes aux constructions isolées fait écho à l'ouverture déjà opérée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », qui permet la réalisation d'annexes dans les zones agricoles, naturelles ou forestières des communes couvertes par un PLU (C. urb., art. L. 151-12). Les communes soumises au régime de la loi « Montagne » ne pouvaient toutefois pas bénéficier de cet assouplissement. L'« acte II de la loi “Montagne” » « répare donc ce que certains ont considéré comme un oubli fâcheux pour le développement au lieu d'y voir la légitime traduction du régime d'adaptation de territoires qui méritent, théoriquement, une protection particulière¹ ». Mais le droit de la montagne va plus loin encore que le droit commun puisque cet assouplissement permet d'autoriser les annexes non seulement dans les communes pourvues d'un PLU dans le cadre d'un règlement portant sur leur nombre, leur surface, leur volume et leur implantation soumis à l'avis de la CDPENAF, mais également dans les communes qui n'en sont pas pourvu et sans contrôle de la CDPENAF. Dès lors, le régime des annexes devient plus souple en montagne qu'ailleurs. Précisons que le lexique national de l'urbanisme définit l'annexe comme « 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 ». On peut donc facilement imaginer qu'un gîte isolé puisse se développer par le biais de petits hébergements insolites, sous forme d'une succession d'annexes et ce d'autant plus que le champ d'application des UTN s'est assoupli (voir *infra* n° 376, p. 502). Le juge est toutefois venu apporter des éléments d'encadrement en précisant que l'appréciation du caractère limité des annexes devait se faire en prenant en compte l'ensemble des constructions secondaires, existantes et envisagées, par rapport à la construction principale d'une part et la taille de chaque annexe d'autre part².

Face au constat de l'insuffisance des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme pour faire respecter les objectifs de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard et de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, le gouvernement suggère de faire application des articles du RNU relatifs à la lutte contre le mitage et à la protection des terres agricoles et forestières (art. R. 111-14), à l'atteinte aux lieux, sites, et

1. P. 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, p. 176.

2. CAA Marseille, 12 juin 2023, n° 466725, *Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires*.

paysages (art. R. 111-26) et au respect des préoccupations d'environnement (art. R. 111-27)¹.

L'introduction des « annexes » dans les possibilités de construire en discontinuité de l'urbanisation existante remet ainsi en cause le fondement même de la loi « Montagne » (un territoire exceptionnel qui nécessite des mesures de protection particulières) et on pourrait parler de « régression » au sens au sens de l'article L. 110-1 du code de l'environnement puisque celui-ci prévoit que « la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ». Malheureusement, si le juge administratif semble admettre l'application du principe de non régression aux dispositions relatives à l'environnement du code de l'urbanisme², le juge constitutionnel en a exclu l'applicabilité aux lois³.

Si le droit de l'urbanisme en montagne sait tirer profit des assouplissements du droit commun, il sait aussi se soustraire aux nouvelles restrictions qu'il impose. C'est le cas notamment de la notion de « parties urbanisées » devenue plus contraignante que le principe de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante et à laquelle les communes situées en zone de montagne échappent.

C. La notion de « parties urbanisées » plus contraignante que celle de la « continuité »

374. Avec la recodification du livre I^{er} de la partie législative du code de l'urbanisme par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, les principes généraux de l'urbanisme ne visent plus seulement la planification urbaine, ils visent l'ensemble de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme et notamment les décisions d'urbanisme, y compris au RNU où les constructions ne peuvent être autorisées que dans « les parties urbanisées » de la commune (art. L. 111-3, C. urb.). Cette notion entendue jusque là très largement par la doctrine administrative (voir *supra* n° 160, p. 243) comme pouvant autoriser des constructions à 100 mètres d'autres constructions, tend à se réduire aujourd'hui aux contours parcellaires des groupes de constructions existants, limitant ainsi les possibilités de construire aux terrains

1. Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, p. 10.

2. CE, 14 juin 2018, n° 409227, *Association Fédération environnement durable*, AJDA 2018, p. 1245 ; RDI 2018, p. 471, obs. SOLER-COUTEAUX.

3. Cons. const., 4 août 2016, n° 2016-737 DC, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, confirmé par Cons. const., 10 déc. 2020, n° 2020-809 DC, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*. Voir C. MALVERTI et C. BEAUFILS, « Chronique de jurisprudence du Conseil d'Etat – Principe de non régression : on avance », AJDA 23 nov. 2020, 39, p. 2246.

situés en dents creuses pour prendre en compte les principes de modération de la consommation des espaces et de la lutte contre l'étalement urbain¹. En outre une interprétation trop souple tendrait à dissuader l'élaboration des PLU où l'urbanisation des espaces déjà urbanisés est priorisée (art. L. 151-5, C. urb.) sur celle de nouveaux espaces.

La loi « Montagne » est en revanche plus permissive puisque l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante favorise un développement en tâche d'huile au détriment parfois du renouvellement urbain. Compte tenu de cette nouvelle donne, on peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir à l'avenir la jurisprudence du Conseil d'État « Leca », selon laquelle les articles L. 122-5 à L. 122-7 du code de l'urbanisme « régissent entièrement la situation des communes classées en zone de montagne pour l'application de la règle de la constructibilité limitée² ».

Enfin, autre atteinte portée au principe de préservation des espaces montagnards, le nouvel assouplissement du régime dérogatoire des UTN, dont la création n'est pas soumise au principe de l'urbanisation en continuité « pour ne pas bloquer le développement économique autour des pratiques de loisirs et du tourisme³ ». L'inscription des UTN dans les documents d'urbanisme constitue néanmoins un progrès.

§ 2. Le retour des UTN planifiées

375. L'acte II de la loi "Montagne" a revu le régime des UTN de deux manières : il en a réduit encore le champ d'application (A.) mais il est revenu sur l'esprit initial de la loi de 1985 pour leur échelle de planification. La réflexion intercommunale est désormais clairement privilégiée favorisant ainsi une meilleure prise en compte de l'environnement (B.).

1. Ou pour reprendre la formulation de V. LE GRAND, *Le RNU. Fichen° 3 : la règle de la constructibilité limitée* in GRIDAUH, nov. 2022, s'appuyant sur la décision du CE du 29 mars 2017 pour laquelle le droit applicable est pourtant antérieur à la recodification du code de l'urbanisme, l'implantation du projet ne doit pas « étendre le périmètre de la "partie urbanisée de la commune" » : CE, 29 mars 2017, n° 393730, *Saint-Bauzille-de-Putois*, AJDA 2017, p. 1349, concl. L. DUTHEILLET DE LAMOTHE ; BJDU 2017, 5, p. 298, obs. X. de LESQUEN ; DAUH 2018, 215 ; JCP A 2017, act. 279 ; JCP A 2017, p. 2193 ; RDI 2017, p. 310, obs. P. SOLER-COUTEAUX.

2. CE, 16 avr. 2012, n° 323555, *Ministre de l'écologie de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire*, AJDA 2012, p. 853.

3. H. MASSON-MARET et A. VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information 384, Sénat, 19 fév. 2014, URL : <http://www.senat.fr/rap/r13-384/r13-3841.pdf>, p. 89.

A. *La réduction du champ d'application des UTN*

376. Perçue par les élus comme trop complexe et contraignante malgré les assouplissements de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, la procédure des UTN a été remise en question en 2015. Les parlementaires avaient en effet autorisé le gouvernement à « prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi [...] visant à 1° Accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement, notamment ceux favorisant la transition écologique, et favoriser leur réalisation : [...] c) En supprimant la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles prévue à l'article L. 145-11 du même code et en prévoyant les modalités suivant lesquelles ces unités nouvelles sont créées et contrôlées dans le cadre des documents d'urbanisme ou des autorisations mentionnées au livre IV dudit code »¹.

Quelques mois plus tard, pourtant, le rapport Genevard-Laclais proposait non seulement de maintenir la procédure UTN, mais encore d'élargir son champ d'application aux projets de réhabilitation, transformant les UTN en UT², car « le législateur n'a pas trouvé meilleur outil global de régulation des aménagements touristiques³ ». La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modification, de développement et de protections des territoires de montagne reformule la définition des UTN qui sont désormais constituées de « toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard⁴ ». L'aménagement touristique est ainsi présumé favorable au développement durable, ce qui constitue un revirement par rapport à la définition initiale des UTN en 1979 qui y incluait « toute opération touristique susceptible d'entraîner une modification substantielle de la population et de l'économie locales et du paysage montagnard⁵ ». La nouvelle définition semble même paradoxale, car si les UTN contribuent aux performances socio-économiques de l'espace montagnard, pourquoi est-il nécessaire de prévoir une procédure particulière ?

La portée de cette nouvelle définition demeure cependant symbolique puisque le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques s'en tient globalement aux types d'équipements touristiques antérieurement définis par le décret

1. Art. 106, L. n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron ».

2. A. GENEVARD et B. LACLAI, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé avec la nation des territoires de montagne*, Rapport au Premier ministre, 27 juill. 2015, proposition 15d, p. 52.

3. J.-F. JOYE, *MONTAGNE – Unité touristique nouvelle*, in *JCI Construction-Urbanisme*, Fasc. 9-36, 25 fév. 2018.

4. Art. L. 122-16, C. urb.

5. Circ., 24 août 1979 relative à la mise en œuvre de l'arrêté du 24 août 1979 portant application du chapitre II de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, *JORF* 13 sept. 1979, p. 7811.

n° 2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne et modifiant le code de l'urbanisme, et ce malgré la volonté du gouvernement de mettre le tourisme « quatre saisons » au centre de l'économie montagnarde, avec une diversification de l'offre et une plus grande visibilité internationale ¹. La loi offre toutefois aux SCOT la possibilité d'identifier de nouvelles UTN structurantes dès lors qu'elles entrent dans la définition de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme.

Quelques précisions sont apportées à la liste des UTN : les liaisons de domaine skiabiles constituent désormais des UTN structurantes, conformément à l'avis du tribunal administratif de Lyon n° 196 du 5 juillet 2012, tout comme les ascenseurs valléens. Mais le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 apporte plusieurs changements importants : il relève les seuils des UTN (1.) et en modifie le calcul (2.). L'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme réduit également la notion d'UTN aux seules opérations entrant dans les seuils (3.) et la loi allonge le délai de caducité des autorisations (4.).

1. Les seuils des UTN relevés

377. Les seuils ont été relevés par le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 de manière directe et indirecte en dissociant à nouveau les seuils d'étude d'impact et ceux des UTN.

a. La dissociation entre les seuils des UTN et ceux des études d'impacts

378. La dissociation entre les seuils des UTN et ceux des évaluations des incidences, est motivée par la portée différente des deux réglementations. Les seuils d'évaluation des incidences procèdent de préoccupations environnementales tandis que ceux des UTN correspondent à leur portée socio-économique. Mais la réforme comporte quelques incohérences. Ainsi, l'aménagement de terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés mérite d'être mentionné car il constitue une UTN structurante si sa superficie est supérieure à 4 hectares tandis que le seuil de l'évaluation des incidences concerne lui, les pistes permanentes de courses d'essai et de loisirs pour véhicules motorisés d'une emprise supérieure ou égale à 4 hectares.

Le terme de « pistes » est ainsi venu remplacer celui de « terrains » alors que le juge administratif avait considéré que les « circuits » traversant des espaces naturels n'étaient pas des « terrains » ² pour annuler une autorisation UTN. Il semble toutefois que ce changement de vocable soit sans

1. PREMIER MINISTRE, *La montagne : un territoire exceptionnel, un patrimoine vivant. Feuille de route du gouvernement pour la montagne, à l'heure du défi climatique*, présentée au Conseil national de la montagne, 25 sept. 2015.

2. CAA Lyon, 13 nov. 2012, n° 12LY00623, *Cne de Saint-Martin-de-Belleville*, confirmé par CE, 5 nov. 2014, n° 365121, *Cne de Saint-Martin-de-Belleville*.

conséquence, car le Conseil d'État a récemment indiqué que les termes « pistes permanentes » mentionnés dans le tableau des études d'impact du code de l'environnement, recouvraient le même champ que le terme « terrains » figurant aux articles L. 362-3 du code de l'environnement et R. 421-9 du code de l'urbanisme. Par extension, ils recouvrent le même champ que le terme « terrains » figurant dans l'article R. 122-8 du code de l'urbanisme relatif aux UTN¹.

Pour les golfs et les campings, la dissociation entre les seuils d'études d'impact et les seuils des UTN conduit de facto à réduire le champ d'application des UTN structurantes. En effet, seuls l'aménagement, la création et l'extension des terrains de golf d'une superficie supérieure à 15 hectares constituent des UTN structurantes, alors qu'auparavant, compte tenu des seuils d'études d'impacts, le seuil des UTN de massif pouvait être de 4 hectares. De même, les campings pouvaient constituer des UTN de massif à partir de 7 emplacements de tentes (et étaient systématiquement des UTN de massif à partir de 200 emplacements²), contre un seuil de 5 hectares pour les UTN structurantes. En outre, la dimension minimale des emplacements variant de 70 à 80 m² (avec une taille moyenne de 80 à 114 m²) en fonction du classement des campings³, le seuil de 5 hectares nous semble bien supérieur à celui de 200 emplacements, sauf à y prévoir beaucoup d'équipements et d'aménagements collectifs.

D'autres seuils sont également relevés.

b. Le relèvement de certains seuils d'UTN

379. Le seuil UTN des hébergements ou équipements touristiques situés en discontinuité de l'urbanisation existante a été relevé de 300 à 500 mètres carrés et celui de création ou l'extension de refuges de montagne est passé de 100 à 200 mètres carrés. Cela permet d'exclure une part toujours plus importante des projets de la procédure UTN et ce d'autant plus que le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 précité précise que les seuils et surfaces à retenir pour l'application des articles R. 122-8 et 9 du code de l'urbanisme sont ceux correspondant à l'augmentation de la surface de plancher en cas d'opération de reconstruction d'hébergements et d'équipements touristiques ou de refuges de montagne consécutive à une démolition (art. R. 122-6, C. urb.). Jusqu'alors, la question n'avait pas été tranchée. La soumission à la procédure UTN pouvait servir de levier pour inciter les maître d'ouvrages à rénover plutôt qu'à démolir⁴, car une démolition-reconstruction n'est pas sans incidence sur l'environnement : gestion des déchets,

1. CE, 15 avr. 2021, n° 425424, *France Nature Environnement*.

2. Nous avons pris ici les seuils d'études d'impacts issus du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

3. A. 10 avr. 2019, fixant les normes et la procédure de classement des terrains de camping et de caravanage et des parcs résidentiels de loisirs.

4. Ce fut le cas du Club Méditerranée de St-Martin-de-Belleville (station des Ménuires) fermé en 2011 puis rénové alors que la Compagnie MGM avait envisagé de le démolir.

bilan carbone important de la construction, mais également consommation d'espace lorsque la surface de plancher d'une construction dense est reportée sur plusieurs petits bâtiments isolés dont l'emprise au sol pourra être beaucoup plus conséquente.

Le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 apporte également des précisions sur la méthode de calcul des seuils, qui est plus favorable aux projets.

2. Un calcul des seuils plus favorable aux projets

380. Le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 précise que désormais la procédure des UTN ou leur intégration dans la planification concerne non seulement la création d'UTN mais également les extensions égales ou supérieures aux seuils de création de ces unités (art. R. 122-5, C. urb.). Autrement dit, ce qui est pris en compte, ce n'est pas le seul dépassement du seuil mais la taille de l'extension prise isolément. Pour les études d'impacts au contraire, le Conseil d'État avait estimé que celles-ci concernaient non seulement les demandes d'autorisations mais également les demandes d'extension faisant passer le seuil qui déclenche l'étude d'impact. En l'espèce, il s'agissait d'une extension de 25 emplacements d'un camping de 199 emplacements¹ (le seuils d'étude d'impact étant fixé à 200 emplacements). L'article R. 122-6 du code de l'urbanisme précise toutefois pour les UTN qu'en cas de réalisation fractionnée d'une même opération, il convient de prendre en compte sa surface totale pour déterminer la soumission au régime des UTN. Tout dépend donc du délai entre le dépôt du permis de réalisation de l'UTN d'origine et l'autorisation liée à son extension qui sera tantôt considérée comme une extension (si elle est limitée), tantôt considérée comme un nouveau projet.

Enfin, pour compléter le droit issu de « l'acte II de la loi "Montagne" » qui relève les seuils des UTN et modifie leur mode de calcul, l'instruction du Gouvernement exclut les petits projets des principes applicables aux UTN.

3. L'exclusion des petits projets touristiques des principes applicables aux UTN

381. Comme pour les chalets d'alpage, l'érosion du droit ressort aussi de l'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme (fiche n° 5, les unités touristiques nouvelles) qui exclut de la procédure UTN, à la demande des élus de l'ANMSM², tous les projets de développement touristique inférieurs aux seuils déterminés par voie réglementaire. Ces projets ne sont ainsi plus soumis à l'obligation de respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels. Cette interprétation législative

1. CE, 17 fév. 2010, n° 305871, *Sté Loca Parc Loisirs*.

2. C.-A. GINÉSY, « Notre objectif : refaire de la France la première destination mondiale du ski », *JT* 2017, p. 15.

revient ainsi sur la position du juge administratif adoptée à propos de l'installation d'une remontée mécanique au Collet d'Allevard¹ et a été confirmée depuis par la Cour administrative d'appel de Nancy².

Autre demande des élus de la montagne satisfaite par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, l'allongement de la durée de vie des UTN autorisées.

4. L'allongement du délai de caducité des UTN

382. L'« acte II de la loi “montagne” » porte le délai de caducité des autorisations de 4 ans à 5 ans à compter de leur notification au bénéficiaire si les constructions et équipements prévus dans le projet n'ont pas été entrepris. Il limite toutefois le renouvellement de l'autorisation à une seule fois et confie plus logiquement cette décision à l'autorité compétente en matière d'autorisation UTN, mais il n'en demeure pas moins que les autorisations UTN peuvent avoir une durée très longue pouvant atteindre jusqu'à 15 ans voir plus par le jeu des renouvellements d'autorisation UTN (voir *supra* n° 311, p. 430), de permis d'aménager et de permis de construire. À ce délai peut également s'ajouter des prolongations ponctuelles de la validité des UTN³, comme celle prévue par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (art 41) qui prolonge de 6 mois la durée de validité des autorisations d'unités touristiques nouvelles dont la caducité est intervenue entre le 8 décembre 2020 (date de publication de la loi) et le 30 avril 2021.

Les UTN prévues par la planification font en revanche l'objet d'un suivi périodique, liée à l'obligation d'analyse des résultats de l'application des SCOT et PLU, notamment en matière de préservation de l'environnement. Il en résulte une prise en compte de l'environnement inégale entre projets planifiés et projets isolés.

B. Une prise en compte de l'environnement inégale entre projets planifiés et projets isolés

383. Partant du constat que « le modèle traditionnel du développement touristique en montagne, fondé sur la construction de résidences de tourisme neuves ou l'installation de remontées mécaniques ne pouvait plus perdurer, sous peine de menacer la beauté des paysages de mon-

1. CAA Lyon, 15 oct. 2013, n° 13LY00894, *Cne d'Allevard et al.*, JCP A 2014, p. 2036, obs. F. BARQUE ; *Environnement et dév. durable* 2013, comm. 52 ; AJDA 2013, 26, p. 1532, concl. C. BAILLEUL.

2. CAA Nancy, 29 juin 2023, n° 21NC02491, *SCI La Kaelberhutte et al. c. Cne de Breitenbach*.

3. Par exemple prolongation de 6 mois par l'art. 41 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

tagne, puis l'attractivité même du territoire », les députées Laclais et Genevard estimaient que « la rénovation de la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN) était [...] devenue indispensable pour concilier les exigences du développement touristique et celles de la protection du milieu montagnard¹ ».

« L'acte II » repose donc un cadre pour les unités touristiques qui doivent désormais intégrer des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir, prendre en compte la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique et contribuer à la diversification des activités, ce qui implique de les planifier. La loi revient donc à l'esprit initial de la directive « Montagne » qui visait à favoriser l'élaboration d'une stratégie touristique partagée à l'échelle de l'intercommunalité, échelle mieux adaptée par ailleurs pour prendre en compte les impacts des UTN sur l'environnement (1.). Elle maintient néanmoins la possibilité de solliciter une autorisation de l'État pour une opération isolée, même d'importance « régionale » ou du moins intercommunale (UTNS) qui s'inscrit en complet décalage avec les exigences environnementales (2.).

1. L'échelle retrouvée des UTN planifiées

384. La planification des UTN n'est pas nouvelle car on l'a vu, la loi « Montagne » de 1985 incitait déjà les communes à élaborer un schéma directeur pour prévoir leurs aménagements touristiques, mais l'« acte II de la loi “montagne” » intervient dans un contexte très différent : une série de textes relatifs d'une part à l'organisation administrative (la dernière étant la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe ») et d'autre part à la généralisation de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT (art. L. 142-4, C. urb.), imposent désormais une coopération intercommunale renforcée notamment dans le domaine de l'urbanisme (*supra* n° 183, p. 279). La généralisation de la règle de l'urbanisation limitée en l'absence de SCOT a certes été amortie pour les territoires de montagne puisque les autorisations UTN délivrées par l'État y échappaient jusqu'au 1^{er} janvier 2019², mais l'heure est aujourd'hui bel et bien à la planification des UTN.

Celle-ci se traduit par la soumission du développement touristique aux dispositions d'urbanisme de droit commun qui permettent ainsi une meilleure prise en compte de l'environnement par les UTN (a.). S'inscrivant dans l'« acte III de la décentralisation³ », elle s'accompagne toutefois

1. A. GENEVARD et B. LACLAI, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016, p. 17.

2. Au grand dam des élus des stations de ski qui demandaient que la règle de la constructibilité limitée en l'absence de SCOT ne s'applique tout simplement pas aux UTN : C.-A. GINÉSY, « Notre objectif : refaire de la France la première destination mondiale du ski », *JT* 2017, p. 15.

3. Série de réformes des collectivités territoriales françaises adoptées à partir de 2013, avec notamment la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM ».

d'une souplesse réglementaire importante pour agrandir la marge de manœuvre des collectivités territoriales (b.).

a. Une amélioration de la prise en compte de l'environnement

385. Avant la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 la planification des UTN de massif et des UTN départementales était faite en théorie dans les SCOT. Elle est désormais partagée entre le SCOT, qui prévoit les UTN structurantes (art. L. 122-20, L. 141-23, C. urb.) et les PLU qui prévoient les UTN locales (art. L. 122-21, L. 151-6 et L. 151-7, C. urb.). Parties intégrantes de la planification urbaine (i.), les UTN bénéficient des règles de fond et de formes prévues par le code de l'urbanisme et le code de l'environnement pour garantir la participation du public (ii.). Elles doivent également respecter la hiérarchie des normes (iii.) et les principes généraux du code de l'urbanisme (iv.).

i. Les UTN, parties intégrantes des SCOT et PLU

386. Les UTN structurantes sont décrites dans le rapport de présentation des SCOT depuis 2016 et pour les SCOT élaborés après 2021¹, dans les annexes qui comportent un diagnostic établi notamment au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir. Le diagnostic prend en compte la localisation des structures et équipements existants, les besoins globaux en matière d'immobilier, la maîtrise des flux de personnes, les enjeux de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, notamment en matière de biodiversité et de potentiel agricole, des paysages et du patrimoine architectural ainsi que ceux relatifs à la prévention des risques naturels et l'adaptation au changement climatique (L. 141-15, C. urb.).

Le document d'orientation et d'objectifs définit ensuite la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement, notamment en matière de logement des salariés, y compris les travailleurs saisonniers, des unités touristiques nouvelles structurantes (art. L. 141-11, C. urb.). Il définit les objectifs de la politique de réhabilitation et de diversification de l'immobilier de loisir, si besoin au regard des enjeux de préservation du patrimoine naturel, architectural et paysager spécifique à la montagne². Il peut même abaisser les seuils des UTNS définis à l'article R. 122-8 du code de l'urbanisme ou définir comme UTNS des opérations relevant de la définition des UTN, mais ne figurant pas sur la liste de l'article R. 122-8 du code de l'urbanisme³, même si l'on doute que les collectivités locales s'astreignent à des contraintes réglementaires que les textes nationaux ne prévoient pas.

1. Ord. n° 2020-744, 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, art. 3.

2. *Ibid.*

3. Art. L. 122-17, C. urb.

Par ailleurs, les objectifs des politiques touristiques peuvent être définies dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ou à l'avenir, du Plan d'aménagement stratégique (PAS) du SCOT, même si le code de l'urbanisme n'exige pas expressément de fixer de tels objectifs en matière d'UTN structurantes (art. L. 141-3, C. urb.).

De façon similaires, aux UTNS des SCOT, **les UTN locales sont planifiées dans les PLU**, dont le diagnostic est établi au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles (art. L. 151-4 C. urb.). La localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles locales sont définies dans les orientations d'aménagement et de programmation (art. L. 151-6 et L. 151-7, C. urb.).

Les UTN planifiées bénéficient également des règles de procédure des documents d'urbanisme, notamment de celles relatives à la participation du public et à l'évaluation environnementale des plans sur l'environnement.

ii. Une participation du public et une prise en compte de l'environnement améliorés

387. Alors que les UTN autorisées, sont soumises au régime de la « mise à disposition » depuis 1982, les UTN planifiées bénéficient désormais des règles de procédure qui favorisent la participation du public : concertation, enquête publique, évaluation environnementale¹ et analyse des résultats. Une procédure spécifique aux territoires de montagne vient s'y ajouter pour garantir la participation des acteurs de la montagne.

Comme tout document d'urbanisme, le **SCOT** fait l'objet d'une concertation tout au long de sa procédure que l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale a renforcée pour l'avenir. Elle introduit en effet un nouvel article L. 132-12-1 au code de l'urbanisme qui permet à la collectivité en charge du SCOT d'associer à l'élaboration ou à la mise en œuvre du SCOT des représentants d'organismes publics ou privés dont la participation sera jugée opportune du fait de leur activité ou de leur taille, comme par exemple les associations d'usagers ou celles qui ont pour vocation de protéger l'environnement.

L'ensemble du SCOT fait ensuite l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement dans les conditions de l'article R. 104-7 du code de l'urbanisme et une fois le projet arrêté,

1. L'article 40 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, soumet en effet tous les PLU à évaluation des incidences au moment de leur élaboration ou de leurs procédures d'évolution sauf dans le cas où elles ne prévoient que des changements qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 (art. L. 104-3), disposition également applicables aux SCOT. Le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles y apporte des précisions.

il est soumis dans son ensemble à l'avis (simple) de la commission spécialisée « espaces et urbanisme » du Comité de massif s'il prévoit la création ou l'extension d'une UTN structurante (art. L. 143-20, C. urb. et art. 8, D. n° 2017-755, 3 mai 2017).

Cet avis est joint à l'enquête publique, procédure dont l'importance n'a plus à être démontrée, car il n'est pas rare que les commissaires enquêteurs émettent des réserves, voire un avis défavorable, pour des motifs environnementaux que les personnes publiques associées et les commissions consultées n'avaient pas soulevées. C'est ainsi que le SCOT de l'Oisans a fait l'objet d'un premier avis défavorable de la commissaire enquêtrice (SCOT arrêté le 1^{er} décembre 2016) puis d'un deuxième avis défavorable de la commission d'enquête (SCOT arrêté le 8 novembre 2018) pour des motifs environnementaux, alors que le projet avait fait l'objet d'avis favorables du comité de massif des Alpes¹ et de l'État², assortis toutefois de réserves portant notamment sur les UTN structurantes. Les conclusions de la commission d'enquête font par ailleurs état de 177 contributions lors de l'enquête publique dont 149 portant sur les UTN.

Enfin six ans au plus après la délibération d'approbation ou de révision du SCOT, une analyse des résultats de ce document portant notamment sur la réhabilitation de l'immobilier de loisir et les unités touristiques nouvelles structurantes (art. L. 143-28, C. urb.) doit être faite, sous peine de caducité du SCOT. Elle peut conduire à l'abandon de l'UTN ou à l'ajout d'UTN structurantes supplémentaires, qui pourra se faire, dans la plupart des cas par modification (art. L. 143-32, C. urb.), procédure soumise à évaluation des incidences au cas par cas. Si le nouveau projet s'accompagne de changements des orientations du projet d'aménagement stratégique ou des orientations du DOO relatives à la préservation des espaces et paysages ou à la transition énergétique et climatique, une révision soumise à évaluation des incidences systématique sera nécessaire.

Les UTN des **PLU**, comme celles des SCOT, bénéficient des procédures de concertation et d'enquête publique des documents d'urbanisme. Elles seront soumises à l'avis de la CDNPS en formation UTN, qui ne portera que sur les UTN locales et non sur l'ensemble du PLU.

La loi prévoyait une soumission à évaluation des incidences des PLU de manière systématique s'ils comportaient une ou des UTNL à l'occasion de leur élaboration, révision, mise en compatibilité dans le cadre d'une déclaration de projet ou d'une déclaration d'utilité publique (art. R. 104-12, C. urb.), mesure qui a été simplifiée par l'article 40 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action, puisque désormais tous les

1. Avis de la commission UTN du comité de massif des Alpes du 27 mars 2017 et avis de la commission « espaces et urbanisme » du Comité de massif des Alpes du 21 février 2019.

2. Avis des services de l'État du 27 mars 2017 et du 27 février 2019 portant respectivement sur les projets de SCOT Oisans arrêtés le 1^{er} décembre 2016 et le 8 novembre 2018.

PLU sont soumis à évaluation des incidences au moment de leur élaboration mais également à l'occasion de leurs procédures d'évolution, sauf dans le cas où elles ne prévoient que des changements qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, disposition également applicable aux SCOT.

Le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles précise ces cas. Si l'introduction d'une UTNL par révision ou mise en compatibilité ne porte pas atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables et concerne une superficie du territoire inférieure à 5 hectares, l'évaluation des incidences se fera au cas par cas, à l'exception notable de la procédure intégrée (art. L. 300-6 et L. 300-6-1, C. urb.) qui devra s'accompagner d'une évaluation des incidences soit dans la procédure intégrée, soit dans la mise en compatibilité avec la procédure intégrée (art. R. 104-13 et R. 104-14, C. urb.)

Enfin, neuf ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme¹, ou la dernière délibération portant révision complète de ce plan, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur, la collectivité territoriale doit procéder à une analyse des résultats de l'application du plan, au regard notamment des unités touristiques nouvelles (art. L. 153-27, C. urb.). En cas de carence de la collectivité territoriale cependant, aucune sanction n'est prévue.

Parties intégrantes des PLU et des SCOT, les UTN planifiées doivent s'inscrire dans la hiérarchie des normes.

iii. Une hiérarchie des normes à intégrer, notamment en matière d'environnement

388. Les UTNS des SCOT s'inscrivent dans la hiérarchie des normes et doivent donc non seulement être compatibles avec les dispositions des lois « Montagne » et « Littoral » (même si la justification formelle de l'articulation du SCOT avec ces lois disparaît avec l'ordonnance n° 2021-745 à compter du 1^{er} avril 2021), mais elles doivent également respecter d'autres règles ou orientations comme les règles générales du fascicule du SRADDET, celles du PADDUC, pour l'île de beauté, celles des chartes des Parcs naturels nationaux ou régionaux (quand elles ne sont pas directement intégrées à une charte de Parc naturel régional valant SCOT), ainsi que les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE (art. L. 131-1, C. urb.). C'est ainsi que les UTN et les dossiers relatifs aux projets d'installation ou d'extension d'équipements pour

1. Délai ramené à 6 ans par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (art. L 153-27, C. urb.).

l'enneigement artificiel localisées dans le bassin Rhône-Méditerranée doivent désormais être compatibles avec l'orientation fondamentale 7-05 du SDAGE de ce bassin¹ (voir *supra* n° 214, p. 313).

Avant cette réforme, la cour administrative d'appel de Marseille avait écarté le moyen tiré de l'incompatibilité d'une autorisation UTN avec le SDAGE au motif que l'article L. 212-1 du code de l'environnement, ne s'appliquait qu'aux seuls programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau, dont ne faisait pas partie la décision litigieuse d'autorisation de créer une unité touristique nouvelle pour aménager le domaine skiable de Font-Romeu/Pyrénées 2000².

Les UTN locales des OAP devront être compatibles avec le SCOT (art. L. 131-4, C. urb.) ou en l'absence de SCOT avec les dispositions qui s'imposent à lui (art. L. 131-7, C. urb.) et prendre en compte le Plan climat air énergie territorial (art. L. 131-5, C. urb.).

Enfin, les UTN doivent prendre en compte les principes généraux de l'urbanisme.

iv. L'opposabilité des principes généraux de l'urbanisme aux UTN planifiées

389. Les UTN structurantes, comme les UTN locales planifiées, doivent s'inscrire dans les principes généraux de l'urbanisme³ enrichis des lois n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et doivent donc viser à l'équilibre entre le renouvellement urbain, la lutte contre l'étalement urbain, une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels. Elle doivent non seulement prendre en compte la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique (art. L. 122-15, C. urb.) mais également lutter contre ce changement et s'y adapter, réduire les émissions de gaz à effet de serre et économiser les ressources fossiles (art. L. 101-2, C. urb.). Ce dernier objectif manque toutefois de traduction réglementaire concrète, à laquelle les futurs SCOT valant PCAET issus de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 sur la modernisation des SCOT pourraient remédier. Les collectivités disposent ainsi d'une marge de liberté importante pour définir leur développement touristique.

1. SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2022-2027, approuvé par arrêté 21 mars 2022, p. 263.

2. CAA Marseille, 6 oct. 2011, n° 09MA03240, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalan (FENEC)*.

3. Il en va de même des UTN autorisées depuis la recodification qui place toutes les UTN (qu'elles soient autorisées ou planifiées) sous l'obligation de respecter les objectifs généraux de l'urbanisme de l'article L. 101-2, C. urb.. En effet, avant l'ordonnance le code distinguait les principes applicables en planification et les principes généraux de l'urbanisme, aujourd'hui fusionnés dans le chapitre I^{er} du titre préliminaire du Livre I^{er} du code de l'urbanisme.

b. La souplesse réglementaire des UTN planifiées

390. La mise en cohérence de la loi « Montagne » avec les règles générales de planification, se fait au prix d'un assouplissement réglementaire toujours plus important tant à l'échelle des SCOT (i.) que des PLU (ii.). Elle élude notamment la question de l'équilibre économique et financier des projets, puisque ce volet disparaît ce qui rend difficile l'appréciation de la contribution des UTN « aux performances socio-économiques de l'espace montagnard » (iii.). En revanche les logements des travailleurs saisonniers doivent être intégrés non seulement dans les besoins à prendre en compte par les PLU et SCOT, mais ils bénéficient de plus, d'une politique d'aide au logement de l'État (iv.).

i. La dilution et l'addition des UTNS dans les SCOT

391. Plusieurs dispositifs visent à faciliter l'introduction d'UTNS dans les SCOT. Il s'agit de règles de fond et de règles de procédure. Il en résulte un hiatus entre la volonté législative de vision globale du développement touristique et l'addition de projets dans les SCOT.

Sur le fond, les SCOT n'ont plus à préciser la « consistance » des UTN. Seule leur « nature » doit être indiquée (art. L. 141-23, C. urb.) et en pratique la localisation, la nature et la capacité d'accueil et d'équipement des UTN structurantes sont décrits en quelques pages seulement dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) des SCOT récents¹. Les UTN se trouvent ainsi dilués dans le SCOT, et ce d'autant plus qu'une vision d'ensemble du projet touristique nécessite de se reporter à chacune de ses pièces. L'évaluation environnementale portera sur les effets cumulés du projet d'aménagement de la collectivité et c'est sur cette base que le comité de massif donnera son avis sur l'ensemble du projet de SCOT (et non plus sur les seules UTN). Il est donc probable que le contentieux se reporte sur les étapes suivantes de la réalisation des UTN, notamment au stade du permis de construire². Sur ce point toutefois, le tribunal de Grenoble a exigé à propos des SCOT qui prévoient la création d'UTN structurantes que l'analyse globale comporte une évaluation environnementale plus spécifique avec la justification des choix réalisée tant pour la planification globale du SCOT que pour chacune des UTN³.

1. Voir par exemple SCOT Tarentaise, 14 décembre 2017 ; SCOT Maurienne, 25 février 2020, ce SCOT a toutefois été annulé en raison des insuffisances de ses UTN : TA Grenoble, 30 mai 2023, n° 2002427, 2004369, 2004919, *Association Valloire Nature et Avenir*, AJDA 2023, comm. P. YOLKA et J.-F. JOYE ; SCOT Briançonnais, 3 juillet 2018. À l'inverse, une étude de 3 SCOT réalisée par le centre d'études techniques de Lyon en 2011 montrait que la description des UTN pouvait atteindre 70 pages ou comporter un véritable « dossier UTN » en annexe. CETE DE LYON, *SCOT et UTN : proposition de méthode à partir de l'étude de 3 projets de SCOT*, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, sept. 2011.

2. M.-N. BATTISTEL et al., *Évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection de la montagne*, Rapport d'information n° 2735, Assemblée nationale, 4 mars 2020, p. 34.

3. TA Grenoble, 30 mai 2023, n° 2002427, 2004369, 2004919, *Association Valloire Nature et Avenir*, AJDA

Par ailleurs, contrairement à ce qui était inscrit dans le projet de loi, les UTN prévues dans les SCOT échappent à la nécessité de réaliser au cas par cas l'étude de discontinuité prévu à l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme¹.

Côté procédure, une fois l'UTN créée par le SCOT, l'élaboration d'un PLU n'est plus nécessaire, car l'article L. 122-25 du code de l'urbanisme, issu de l'article 71 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne supprime la nécessité de disposer d'un PLU pour réaliser une UTN structurante, malgré l'importance du projet. Désormais la réalisation est possible même avec une carte communale ou en application du règlement national d'urbanisme. Dans ce cas, la compatibilité des autorisations d'urbanisme avec le SCOT n'est prévue que si la réalisation de l'UTN passe par la constitution de réserves foncières de plus de cinq hectares d'un seul tenant ou si elles concernent des opérations de plus de 5 000 m² de surface de plancher (art. L. 142-1 et R. 142-1, C. urb.).

De plus, pour répondre à la crainte des élus de lenteur des procédures d'évolution des documents d'urbanisme, incompatibles selon eux avec la nécessaire rapidité des décisions économiques, la loi a prévu deux moyens d'accélérer l'évolution d'un SCOT (ou d'un PLU) pour y ajouter de nouveaux projets d'UTN : la procédure de déclaration de projet prévue par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme et la procédure intégrée prévue par l'article L. 300-6-1 du même code qui sont encadrées par un délai maximum de douze ou quinze mois sous peine de clôture possible par le préfet. Cette procédure réduit ainsi l'enjeu de l'équilibre entre protection et développement à un enjeu de rapidité de construction² qui s'accorde souvent mal avec une vision à long terme de l'aménagement.

La procédure des UTNS étant désormais facilitée, l'addition des projets peut prendre le pas sur leur coordination et c'est d'ailleurs le constat qui est fait tant dans les Pyrénées où elle conduit « le plus souvent à un sur dimensionnement global des projets touristiques³, car la somme des demandes communales est « toujours très supérieure à une perspective réaliste à l'échelle du SCOT⁴ » que de manière générale, le rapport d'information à l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 remarquant que l'addition des projets brouillait « le message relatif à la stratégie d'urbanisation ou de développement touristique du territoire concerné⁵ ». Le projet de SCOT de l'Oisans n'échappe pas à ce travers. La

2023, comm. P. YOLKA et J.-F. JOYE, à paraître.

1. P. 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, p. 176.

2. *Ibid.*

3. Voir par exemple J. MARIEU, « Planifier la croissance des résidences secondaires », *Urbanisme* 2018, 411, p. 44, rédigé à partir de six SCOT pyrénéens.

4. *Ibid.*

5. M.-N. BATTISTEL et al., *Évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de*

commission d'enquête observe en effet que « chaque collectivité semble avoir présenté “son” projet, le SCOT se contentant de les assembler, fréquemment sans vision d'ensemble et de cohésion au niveau de l'Oisans. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne les projets d'UTNS. Aucun arbitrage ou approfondissement supra-communal ne paraît avoir été effectué, chaque demande d'UTNS a été rédigée par les communes ou les organismes concernés et a été intégrée comme telle. Elles paraissent plus avoir été imposées et négociées que traitées par le SCOT dans une stratégie d'ensemble ¹ ». La possibilité offerte aux communes érigées en stations classées de tourisme ² ou en communes touristiques ³ de conserver la compétence promotion du tourisme, dont la création d'un office de tourisme, ne peut que favoriser ce phénomène (voir *supra* n° 345, p. 474) et va à l'encontre de la position exprimée par la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2015 sur l'avenir des stations de ski des Pyrénées ⁴.

En outre, viennent parfois s'ajouter aux UTNS des SCOT des projets touristiques de moindre envergure, parfois sous forme d'UTN locales des PLU, qui sapent également la vision globale du développement touristique d'un territoire.

ii. La souplesse de la définition des UTN locales par les PLU

392. L'inscription au PLU des UTN locales, auparavant prévues par les SCOT, dispense encore souvent les communes de négocier les projets touristiques à l'échelle intercommunale car force est de constater que le PLU intercommunal n'est pas encore la norme en montagne, comme le montre la carte en figure 2.1.

L'élaboration des PLU de l'Oisans est à cet égard symptomatique du manque d'articulation entre les projets touristiques locaux du fait de l'absence de SCOT. Sur ce territoire deux UTN locales ont été soumises à l'avis de la CDNPS dans le cadre de l'élaboration d'un PLU. Elles concernent les communes d'Auris et du Freney d'Oisans. L'OAP du premier PLU ⁵ prévoit la création de 458 lits touristiques pour 6 000 m² de surface de plancher dans la perspective d'une liaison par câble entre les stations de ski de l'Alpe d'Huez et des Deux Alpes, inscrite au projet de SCOT de l'Oisans. Cet élément ne figure pas dans la justification du projet, mais

développement et de protection de la montagne, Rapport d'information n° 2735, Assemblée nationale, 4 mars 2020, p. 34.

1. Projet de SCOT Oisans, arrêté le 8 novembre 2018. Avis motivé et conclusions de la commission d'enquête (enquête publique du 10 avril 2019 au 13 mai 2019), p. 6.

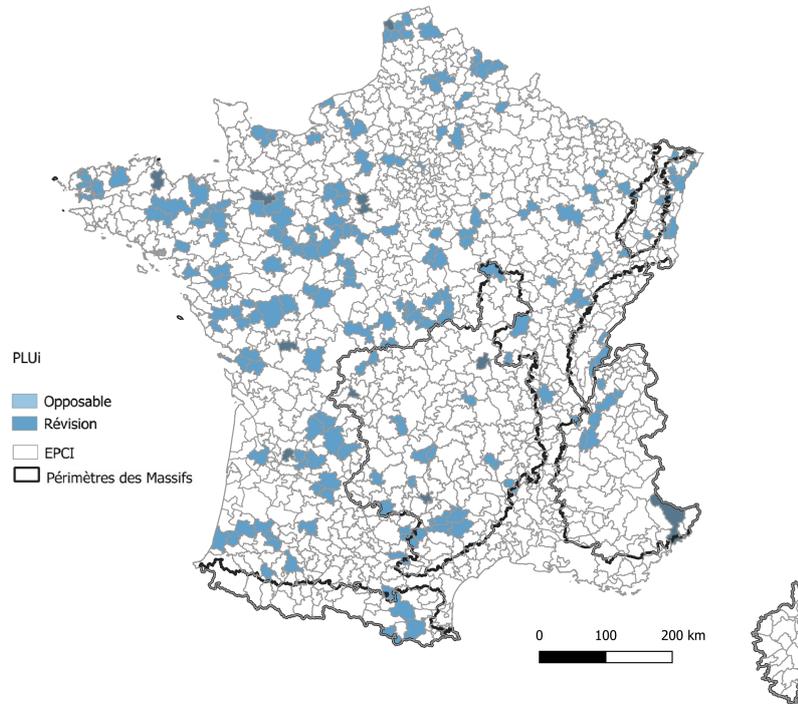
2. L. n° 2016-1888, 28 déc. 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, art. 69.

3. L. n° 2019-1461, 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

4. COUR DES COMPTES, *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables*, Rapport annuel, Paris, 2015, p. 341.

5. PLU d'Auris-en-Oisans, 28 nov. 2019.

FIGURE 2.1 – Territoires couverts par un PLUi approuvé en 2021



Source : S. M. Moulin d'après les données SuDocUH et la liste des PLUi du Ministère de la Cohésion des territoires en 2021 et les données de l'ANCT - Observatoire des territoires, pour les périètres de massif.

ressort clairement des discussions de la CDNPS¹. Il en est de même du projet du Freney d'Oisans qui consiste à prévoir 600 lits touristiques sur environ 7 500 m² de surface de plancher en accompagnement d'une liaison téléportée entre la commune et les Deux-Alpes², inscrite au projet de SCOT de l'Oisans³. Or, ledit SCOT a fait l'objet d'un avis défavorable de la commission d'enquête. Ces deux projets mettent donc l'accent sur la difficile cohérence de la politique de développement touristique à l'échelle de ce territoire où l'élaboration des PLU a précédée celle du SCOT pourtant prescrit antérieurement (le 10 novembre 2011). On observe ainsi une inversion des procédures puisque le PLU d'Huez⁴ prévoit avant l'approbation du SCOT des zones AU en vue d'accueillir les futures UTN structurantes qui y seront inscrites⁵.

Par ailleurs, en laissant la liberté aux collectivités de définir des UTN locales sous les seuils de l'article R. 122-9 la loi permet également aux élus de s'affranchir de l'avis de la CDNPS en

1. CR CDNPS de l'Isère, 29 mai 2019.
2. PLU du Freney d'Oisans, 5 mai 2021.
3. Projet de SCOT de l'Oisans, arrêté le 8 novembre 2018.
4. PLU d'Huez, 26 nov. 2019.
5. *Ibid.*, rapport de présentation, pièce n° 1-2, p. 73 et s.

formation « site et paysages » compétente pour examiner les projets situés en discontinuité, au profit de sa formation « UTN », moins exigeante. C'est le choix qu'à fait le PLUi Cœur de Chartreuse à propos du développement d'une multitude de petits hébergements insolites en discontinuité de l'urbanisation existante, justifiant ce choix par la volonté de prendre en compte leur impact sur le territoire¹. Ce choix, pourtant conforme à l'esprit de la loi puisqu'il permet de coordonner les différents projets autour d'une stratégie de territoire partagée par les communes, aboutit à favoriser les UTN.

Enfin, dernier élément de souplesse, la localisation des UTN est prévue dans les OAP qui prennent alors la forme d'OAP sectorielles, accompagnées si besoin de prescriptions réglementaires dans le document graphique ou le règlement écrit du PLU. Elles peuvent également figurer dans une d'OAP thématique². Les OAP n'imposant pas de contraintes précises, mais plutôt des objectifs à atteindre, elles entretiennent avec les autorisations d'urbanisme un rapport de compatibilité (art. L. 152-1, C. urb.), c'est à dire qu'il ne faut pas qu'il y ait de contrariété majeure entre l'autorisation d'urbanisme et l'OAP. L'autorisation de réaliser l'UTN (c'est-à-dire l'autorisation d'occupation des sols) peut donc s'écarter de son autorisation de création si elle ne remet pas en cause une option fondamentale retenue dans l'OAP³. Soazic Marie et Henri Jacquot constatent que certaines juridictions retiennent une appréciation souple de la compatibilité, sanctionnant les projets « manifestement » incompatibles avec de telles orientations et que la tendance « va toutefois plus généralement dans le sens d'une appréciation qui s'inspire de la jurisprudence relative aux rapports entre le PLU et le SCoT en ce que, si elle admet des écarts avec une OAP, ces écarts ne doivent pas être trop importants, et en ce qu'elle retient parfois, pour procéder à cette appréciation, des critères similaires tirés notamment des superficies en cause⁴ ».

En revanche, un rapport de conformité s'applique entre l'autorisation d'urbanisme et le règlement qui peut prévoir des dispositions propres à encadrer le projet d'UTN (destination, aspect extérieur des constructions, performance énergétique et environnementale renforcées (art. L. 151-21, C. urb.) mais le règlement peut également comporter des règles consistant à

1. PLUi tenant lieu de programme local de l'habitat et valant schéma de cohérence territoriale (PLUi-H valant SCOT) du Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, OAP tourisme, p. 7.

2. Le PLUi Cœur de Chartreuse précité oriente ainsi le développement touristique autour de deux actions complémentaires : la réhabilitation, la rénovation et la requalification du parc existant d'une part et la diversification de l'offre à l'appui de projets de créations de nouveaux hébergements marchands dont les hébergements insolites d'autre part.

3. CAA Nantes, 10 juill. 2017, n° 13BX00235, *Sté Ranchère*.

4. H. JACQUOT et S. MARIE, *L'écriture des PLU : Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) - Fiche n° 2 : forme et portée juridique des OAP in* GRIDAUH, 30 déc. 2018, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 16/10/2022). Voir également G. GODFRIN, « Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation », *AJDA* 26 juin 2017, 22, p. 1262 ; CAA Nancy, 15 déc. 2016, n° 16NC00129, *SCCV Allée des Romances* ; CAA Nantes, 5 juill. 2016, n° 15NT00609, *M. Barome*.

définir de façon qualitative un résultat à atteindre (art. R. 151-12, C. urb.)¹.

La planification de principe des UTN dans les SCOT et PLU permet de répondre aux quatre premiers volets des dossiers de demandes d'autorisations d'UTN : le rapport de présentation du document d'urbanisme décrira l'état initial de l'environnement, la consistance des projets UTN, les incidences de l'ensemble des projets de PLU ou de SCOT sur l'environnement après une démarche itérative. Les risques seront surtout pris en compte à l'échelle du PLU ou de la carte communale. En revanche, le volet économique et financier disparaît avec la planification.

iii. Disparition du volet économique et financier des UTN

393. La planification des UTN ne prévoit pas la vérification de la faisabilité économique des projets. La question du financement des équipements publics y est en effet rarement abordée, alors même que les PLU tendent à devenir des outils opérationnels². C'est pourtant le volet « équilibre économique et financier » des projets UTN qui justifiait jusqu'à présent le maintien de la procédure *ad hoc*, « compte tenu des incidences sur les finances locales³ ». Car à la différence de ses principaux concurrents (États-Unis, Autriche, Italie), l'exploitation de ses domaines skiables présente, en France, la particularité de relever d'un régime de droit public, faisant peser des contraintes spécifiques notamment sur la gestion des remontées mécaniques, fréquemment confiée à des opérateurs par les collectivités, car la loi « Montagne » a érigé les collectivités territoriales (principalement les communes) ou leurs groupements en autorités organisatrices (L. 342-1 C. Tourisme) (voir *supra* n° 58, p. 86).

Or, les stations de ski doivent faire face à une baisse de fréquentation liée notamment à la concurrence de destinations moins onéreuses et climatiquement moins aléatoires. Dès lors, elles cherchent à garantir un enneigement suffisant tout en diversifiant leurs activités. Mais l'une comme l'autre solution impliquent des investissements importants engageant les collectivités sur le long terme alors que l'aléa climatique s'accroît⁴. En outre, le financement des projets

1. Pour la question particulière du lien entre les OAP dédiées aux « UTN domaines skiables », et le règlement, qui délimite les zones et secteurs réservés aux pistes et aux tracés des remontées mécaniques, voir J.-F. JOYE et S. M. MOULIN, « L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 202

2. C'est ainsi que le commissaire enquêteur du PLU d'Huez arrêté le 19 septembre 2012 s'étonne dans ses conclusions du 12 mars 2013, p. 4, que la question du financement d'un transport collectif urbain par câble ne soit pas abordée et considère que le PLU « présente un coût financier important pour la commune, compte tenu des difficultés financières de la société d'économie mixte qui gère le domaine skiable », dont la commune est l'actionnaire principal.

3. P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 383.

4. COUR DES COMPTES, COUR DES COMPTES, *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables*, Rapport annuel, Paris, 2015, p. 323-368, 323 et s. COUR DES COMPTES, *Les stations de ski des Alpes du Nord face au changement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un*

par les recettes fiscales liées à la construction de nouvelles résidences de tourisme s'avère plus difficile compte tenu de la rareté de la ressource foncière que le code de l'urbanisme vise désormais à préserver en favorisant le recours au renouvellement urbain.

Il est vrai toutefois que ce volet des UTN autorisées est souvent insatisfaisant dans la mesure où les dispositions de la loi « Montagne » ne permettent pas de « fonder clairement le refus d'une autorisation sur des motifs économiques¹ ». Comme l'expliquait en effet un préfet coordonnateur de massif : « C'est un double de problème : d'une part, l'État "agréé" l'ensemble du projet lorsqu'il l'autorise même s'il est peu crédible au plan économique, commercial ou financier. On sait d'autre part, qu'une opération déséquilibrée conduit souvent à une fuite en avant, assortie de nouvelles demandes d'urbanisation d'équipement d'espaces vierges² ». La jurisprudence confirme que bien que la demande d'autorisation UTN comporte un volet portant sur l'équilibre économique et financier, il n'appartient pas au préfet compétent pour délivrer l'autorisation de porter une appréciation sur la viabilité économique et financière de ce projet³. De plus, les demandes d'autorisation UTN, à l'instar d'ailleurs des PLU et des SCOT, reposent souvent sur des données optimistes⁴.

Le contrôle du juge sur ce point est lui même limité puisqu'il vérifie uniquement que « les données relatives aux estimations des recettes, notamment en ce qui concerne les recettes des remontées mécaniques, et celles relatives au montant des dépenses nécessaires à la réalisation du projet, notamment en ce qui concerne le coût des mesures compensatoires et des équipements publics », ne sont pas erronées, insincères, ou irréalistes⁵.

nouveau modèle de développement, Rapport annuel, fév. 2018, p. 441-522, 441 et s. et COUR DES COMPTES, *Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques*, Rapport annuel, 16 fév. 2022, p. 541-573, 541 et s.

1. COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de six communes*, Paris : Ed. du STU, 1990, p. 103.

2. *Ibid.*

3. CAA Bordeaux, 2 juill. 2007, n° 04BX01267, *Association De défense protection azinières et des Causses environnants (ADPACE)*; CAA Lyon, 16 mars 2021, n° 19LY03596, *B. c. Cne d'Allemont et cne d'Oz-en-Oisans*, *JCP A* 2021, 14, act. 226, note P. YOLKA; *Alyoda* 2021, 3, concl. J.-S. LAVAL.

4. CAA Marseille, 28 juin 2001, n° 98MA00353, *Epoux Madonna*, *RJE* 2002, p. 247; CE, 28 juill. 2004, n° 246750, *Association Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement Catalan et al.*, *Environnement* 2004, comm. 116; *Tourisme et Droit* 2005, 67, p. 10; *AJDA* 2004, 807 et 2359.

5. CAA Marseille, 30 août 2001, n° 98MA00908, *FRENE 66*; CAA Marseille, 30 août 2001, n° 98MA00513 et 98MA00523, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalan (FENEC)*. Dans cette affaire, la Cour a annulé la décision du tribunal administratif de Montpellier du 1^{er} octobre 1999 alors que celui-ci avait ordonné une expertise et considéré que les conditions de l'équilibre économique et financier de l'UTN n'étaient pas réunies. Une dizaine d'années plus tard, la société concessionnaire du domaine skiable saisit le juge pour demander la condamnation de la commune de Porta en réparation du préjudice résultant de manquements à ses obligations contractuelles et de la résiliation d'une convention du 12 janvier 2006 relative à l'aménagement et à l'exploitation des remontées mécaniques. Il est intéressant de noter qu'elle évoque les prévisions économiques du dossier de création de l'Unité touristique nouvelle pour calculer le manque à gagner en prenant pour hypothèse

En revanche, il s'est montré vigilant sur la prise en compte globale d'un projet constitué de deux remontées mécaniques et de deux pistes de ski en confirmant l'annulation par le juge de première instance de l'autorisation UTN au motif « qu'en omettant de prévoir les conditions financières d'une installation d'enneigement artificiel qui se révélera indispensable à l'équilibre financier du projet, lequel ne fait pas non plus mention des conditions financières d'occupation du sol, ses auteurs n'ont pas mis le préfet à même d'apprécier les conditions générales d'équilibre économique et financier¹ ». Dans le même sens, le juge de première instance avait annulé une UTN notamment pour le motif : « que les conditions de l'équilibre économique et financier du projet litigieux reposent [...] sur des hypothèses peu réalistes en ce qui concerne notamment l'évolution du chiffre d'affaires de la station et du taux de remplissage des hébergements ; que les incertitudes quant à l'enneigement de la station, les années d'enneigement moyen ou faible étant plus fréquentes à Mijanes que dans la plupart des autres stations, constituent un risque financier dont le trésorier-payeur général a considéré qu'il était trop important au regard des capacités financières de la communauté de communes du Donezan et de la régie de la station de ski, laquelle constitue un budget annexe de la communauté de communes et présente un déficit annuel structure² ».

Depuis l'« acte II de la loi “Montagne” », les autorisations d'exécution des travaux portant sur la réalisation des remontées mécaniques (en général soumises à la procédure UTN) doivent être assorties, le cas échéant, d'une obligation de démontage des remontées mécaniques et de leurs constructions annexes, ainsi que de la remise en état des sites. Ces frais devront en théorie être intégrés dans les dossiers d'UTN autorisées dont la qualification de « programmes » par le Conseil d'État devrait amener le législateur à revoir le contenu.

Un autre élément opérationnel des UTN pourrait également disparaître avec leur planification : il s'agit des conventions d'aménagement bien souvent rédigées à l'occasion de la procédure d'autorisation d'UTN. Sans le rappel de cette obligation par les services de l'État, ces conventions pourraient bien être oubliées³.

La prise en compte de l'enjeu que constitue le logement des travailleurs saisonniers, élément important des UTN autorisées, est en revanche renforcé par leur planification.

la création de l'intégralité de la station. CAA Marseille, 23 mai 2016, n° 15MA02106, *Sté Domaine Porte des Neiges c. cne de Porta*.

1. CAA Nancy, 20 nov. 2003, n° 99NC00632, *Cne de Xonrupt-Longemer*.

2. TA Toulouse, 1^{er} déc. 2011, n° 0702414, *Association le comité écologique ariégeois*, cité par F. BALAGUER, « Les stations de ski face au réchauffement climatique : une adaptation nécessaire mais attendue », *RJE* 2020, 45, 4, p. 771-788.

3. C. FAESSEL-VIROLE, *Conventionnement Loi Montagne : Potentiel et limites de l'outil pour maîtriser et pérenniser le parc immobilier touristique marchand*, CEREMA, mars 2015, p. 27.

iv. Le logement des travailleurs saisonniers renforcé par la planification des UTN et par la politique d'aide au logement

394. Depuis 1985, les UTN doivent « contenir des dispositions pour le logement des salariés de la station » et l'« acte II de la loi “Montagne” » prévoit même la possibilité d'imposer la réalisation de ces logements. Les SCOT répondent à cette exigence car leur DOO définit la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement, notamment en matière de logement des salariés, y compris les travailleurs saisonniers (art. L. 141-11, C. urb.). Il n'y a pas d'équivalent à cette disposition dans les PLU mais leur règlement peut délimiter des secteurs de mixité sociale. Sur ce point, il n'y a donc pas régression, mais bien un progrès, même s'il ne transparaît pas dans le code de l'urbanisme. C'est en effet le code de la construction et de l'habitation qui prend désormais en charge cette question.

Rappelons que le logement des salariés et notamment des travailleurs saisonniers est une problématique ancienne soulevée dans les différents rapports parlementaires relatifs à la montagne¹ ; face à l'inflation des prix des locations immobilières générée par le tourisme, les travailleurs saisonniers ont parfois recours à des logements précaires (camping en été, caravanes ou camping-cars en hiver) avec des conséquences parfois dramatiques². L'« acte II de la loi “Montagne” » a donc pris des mesures concrètes qui se sont traduites par l'ajout de nouvelles dispositions au code de la construction et de l'habitation. Son article L. 301-4-1 prévoit l'obligation pour toute commune ayant reçu la dénomination de « commune touristique » (qu'elles soient situées en zone de montagne ou non) de conclure avec l'État une convention pour le logement des travailleurs saisonniers et l'article L. 440-10 permet aux organismes de logements sociaux de prendre à bail des logements vacants meublés pour les donner en sous-location à des travailleurs saisonniers. Cette disposition s'inspire de pratiques existantes en montagne, comme par exemple aux Deux-Alpes où la communauté de communes a créé en 2002, un « service logement » pour rapprocher l'offre de logements de la demande, sécuriser les relations entre bailleurs et locataires et mobiliser les logements vacants pour la location saisonnière.

Les besoins de logements des travailleurs saisonniers sont donc aujourd'hui mieux pris en compte dans le développement touristique. Tel n'est pas le cas de l'environnement dont la prise en compte dans les dossiers d'UTN autorisées apparaît en complet décalage avec le droit de

1. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 68 ; L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 332.

2. I. GONZALEZ, « Drame de La Clusaz : l'accueil des saisonniers d'hiver en question », *France 3 AURA*, 5 jan. 2013, URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/2013/01/05/l-accueil-des-saisonniers-d-hiver-en-question-apres-le-drame-de-la-clusaz-174983.html> (visité le 14/09/2022).

l'environnement.

2. La prise en compte de l'environnement par les UTN autorisées sous la contrainte du juge

395. La planification des UTN dans les SCOT et PLU par l'« acte II de la loi “Montagne” », a fait clairement basculer les UTN, dont la nature était jusqu'alors ambiguë, de la notion de projet vers la notion de programme. Pour autant, le législateur avait omis d'en tirer les conséquences puisque les UTN autorisées restaient exclues des procédures de concertation et d'évaluation environnementale, en complet décalage avec l'évolution du droit (*supra* n° 306, p. 426). Seule modification consentie, l'apparition du triptyque « Éviter – Réduire - Compenser » du code de l'environnement dans le contenu du dossier UTN avec le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles.

Le Conseil d'État est donc intervenu pour mettre le droit des UTN en cohérence avec le droit de l'environnement en annulant ce dernier décret (a.). Le gouvernement en a tiré les conséquences par l'adoption de nouveaux textes pour soumettre les UTN autorisées à évaluation environnementales (b.) avant qu'une nouvelle jurisprudence emporte de nouvelles améliorations dans la prise en compte de l'environnement par les projets touristiques (c.).

a. Des UTN reconnues comme programmes et soumises à évaluation environnementale

396. Par décision du 26 juin 2019, le Le Conseil d'État a annulé le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles « en tant qu'il ne soumet pas à évaluation environnementale la création ou l'extension d'unités touristiques nouvelles soumises à autorisation de l'autorité administrative ¹ » (i.). Le gouvernement en a temporisé les effets pour les UTN récentes (ii.).

i. Les UTN sont des programmes en vertu du droit européen

397. Avant la décision du 26 juin 2019, le juge administratif avait refusé de saisir la Cour de justice de l'Union Européenne pour qualifier les UTN. Il est donc revenu sur sa position antérieure ² (sans pour cela saisir la CJUE), du fait notamment de la jurisprudence européenne qui entend donner une interprétation large des dispositions de la directive n° 2001/42/CE, dont

1. CE, 26 juin 2019, n° 414931, *France Nature Environnement*, *JCP A* 2019, p. 2292 ; *Énergie-Env.-Infrastr.* 2019, p. 25, chron. S. MONTEILLET ; *AJDA* 2019, p. 1366, note PASTOR ; *Dr. env.* 2019, p. 303 ; *BJDU* 2019, 5, concl. S. HOYNCK.

2. CE, 26 juin 2015, n° 360212, *Association France Nature Environnement* ; CE, 26 juin 2015, n° 365876, *Association France Nature Environnement*, *Énergie-Env-Infrastr.* 2015, alerte 203 ; CE, 19 juill. 2017, n° 400420, *Association France Nature Environnement*, *Constr.-Urb.* 2017, comm. 126, note L. SANTONI ; *JCP A* 4 sept. 2017, 35, act. 573, note S. TESSON, cons. 14.

la finalité consiste à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement¹. J.-F. Joye, indique en effet que le juge européen isole deux grandes exigences pour qualifier un acte ou un document de plan ou programme : celui-ci doit produire des effets pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets susceptibles d'avoir des influences sur l'environnement ou il doit produire des effets juridiques en définissant des règles applicables au secteur concerné².

Sur la première exigence, le caractère programmatique de l'UTN apparaît assez évident du fait de son intégration à la planification urbaine d'une part et d'autre part de sa définition même puisque la lecture combinée des articles L. 122-16 et R. 122-6 et suivants du code de l'urbanisme les définit comme toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet de réaliser en une ou plusieurs tranches en cas de réalisation fractionnée, une ou plusieurs opérations contribuant aux performances socio-économiques. L'ancien article L. 145-9 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 85-30 évoque en outre le contenu du « programme » des UTN. En pratique d'ailleurs les aménagements de domaine skiable, bien que faisant l'objet d'autorisations « au coup par coup » s'inscrivent dans un programme d'investissements qui définit sur plusieurs années la feuille de route de l'exploitant du domaine skiable³, tout comme les opérations hôtelières. Les élus justifient cependant de ne pas prendre en compte l'ensemble des projets d'investissements en urbanisme au motif qu'il ne faut pas révéler le business plan dans ces « secteurs marchands fortement concurrentiels⁴ ».

Sur la seconde exigence, le rapporteur public s'est appuyé sur une décision récente de la CJUE C-160/17⁵ relative à « un arrêté adoptant un périmètre de remembrement urbain, qui a pour seul objet de déterminer une zone géographique à l'intérieur de laquelle pourra être réalisé un projet d'urbanisme visant à la requalification et au développement de fonctions urbaines ». La Cour observe qu'en vue de la réalisation de ce projet, il est permis de déroger à certaines prescriptions urbanistiques et elle estime qu'un tel arrêté de zonage, relève, en raison de cette faculté de dérogation, de la notion de « plans et programmes », susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de cette directive, nécessitant une évaluation environnementale. Or, l'UTN remplit cette condition puisqu'elle permet de déroger au principe de construction

1. CJUE, 27 oct. 2016, n° affaire C-290/15, *D'Oultremont et al.*, *Europe* 2016, comm. 478, obs. S. ROSET.

2. J.-F. JOYE, « Impact sur l'environnement des aménagements touristiques en montagne : l'impératif d'améliorer la procédure « UTN » après l'annulation partielle du décret du 10 mai 2017 », *Constr.-Urb.* nov. 2019, 11, étude 25.

3. MRAE AURA *Rapport annuel 2022 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes*, 2023, URL : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2022-de-la-mrae-auvergne-a923.html> (visité le 31/05/2023), p. 35.

4. A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016, Intervention de M. Saddier, p. 215.

5. CJUE, 7 juin 2018, n° affaire C-160/17, *Thybaut et al.*

en continuité de l'urbanisation existante. Aussi, le rapporteur a-t-il considéré que la décision rendue dans l'affaire C-160/17 était « assez logiquement transposable au cas des UTN¹ ».

Au-delà du droit, la qualification de programme des UTN permet à l'autorité environnementale de rappeler qu'une nouvelle remontée mécanique n'est pas un projet en tant que tel soumis à une étude d'impact dont le périmètre est réduit à celui de sa procédure d'autorisation, mais bien un élément de programmation qui s'inscrit dans un périmètre plus vaste qui peut englober d'autres remontées mécaniques, des travaux de pistes, un réseau de neige de culture et un programme immobilier².

D'application immédiate, la décision n° 414931 précitée remet en cause les autorisations UTN en cours d'instruction qui n'auraient pas fait l'objet d'une évaluation environnementale ou d'une saisine de l'autorité environnementale au cas par cas, ainsi que celles qui n'étaient pas définitives au 26 juin 2019, mais ses conséquences ont été temporisées par le législateur.

ii. Les conséquences de l'annulation du décret relatif aux UTN temporisées

398. Comme suite à la décision n° 414931 du 26 juin 2019, le tribunal administratif de Grenoble a annulé l'arrêté du 9 juillet 2018 par lequel le préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a autorisé la création d'une unité touristique nouvelle sur le territoire de la commune de Bonneval-sur-Arc en vue de réaliser 18 000 m² de surface de plancher, représentant entre 1 200 à 1 400 lits gérés sous le statut d'hôtellerie ou para hôtellerie, 1 200 m², correspondant à 100 lits gérés sous forme de gîtes et de chambres d'hôte ainsi que 800 m² de surface commerciale³. Elle remarque en effet que la procédure d'autorisation préfectorale aurait dû être précédée d'une évaluation environnementale dont le défaut est susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de l'autorisation UTN.

Pour limiter les annulations contentieuses, le législateur a introduit dans la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat un nouvel article L. 191-1 dans le code de l'environnement pour permettre la régularisation de plans et programmes en cours d'instance soumis à évaluation environnementale de manière systématique ou à un examen au cas par

1. S. HOYNCK, « Règles spécifiques à certaines parties du territoire : la décision préfectorale autorisant une unité touristique nouvelle doit-elle être précédée d'une évaluation environnementale ? Conclusions CE (6/5 CR) 26 juin 2019, France Nature Environnement, n° 414931 », *BJDU* 2019, 5, p. 318.

2. MRAE AURA, *Rapport annuel 2022 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes*, 2023, URL : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2022-de-la-mrae-auvergne-a923.html> (visité le 31/05/2023), p. 35.

3. TA Grenoble, 24 nov. 2020, n° 1808234, *FNE AURA et a.* Même solution pour l'UTN délivrée par le préfet coordonnateur du massif des Alpes du 20 juillet 2017 aux communes de Sixt-Fer-à-Cheval et Samoëns dont le projet consistait d'une part, à réaliser des hébergements pour une surface de plancher projetée de 20 000 m² correspondant à 1 700 lits et, d'autre part, à restructurer les domaines skiables de ces stations (notamment aménagement de 12,6 hectares de pistes de ski) : TA Grenoble, 31 déc. 2019, n° 1707080, *FRAPNA*.

cas. Le juge peut dans ce cas surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, délai pendant lequel le plan ou programme reste applicable, ce qui pourrait permettre la délivrance d'autorisations d'urbanisme sur la base d'autorisations UTN qui n'ont pas fait l'objet d'évaluation des incidences.

Que deviennent alors les autorisations préfectorales d'UTN sans évaluation devenues définitives mais non encore caduques ? Une exception d'illégalité pourrait en effet être soulevée à l'occasion des autorisations d'occupation des sols en vue de leur réalisation si l'on considère que ces dernières sont prises en application de l'autorisation UTN ou que celle-ci en constitue la base légale¹. Or si l'on considère que les UTN sont des décisions individuelles ou des décisions d'espèce (ce que la jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion de préciser), l'exception d'illégalité n'est recevable que si cet acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'on pourrait considérer que l'UTN et l'autorisation ultérieure (d'occupation des sols notamment) constituent les éléments d'une même opération complexe, auquel cas l'exception d'illégalité pourra être soulevée en dépit du caractère définitif de l'UTN². La notion d'opération complexe est toutefois entendue strictement par le juge³ mais on ne peut l'exclure totalement dans le cas de certaines UTN qui, constituent des ouvrages publics (cas des remontées mécaniques) et font parfois appel à des procédures exorbitantes du droit commun⁴.

Pour l'avenir, le gouvernement a pris acte de la décision du Conseil d'État et a modifié le code de l'environnement et le code de l'urbanisme pour en tirer les conséquences. La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de la vie publique (art. 40) soumet donc les UTN locales à évaluation environnementale au cas par cas (art. L. 104-2, C. urb.), hormis le cas des UTN susceptibles d'affecter une zone Natura 2000, et renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des critères en fonction desquels les unités touristiques nouvelles structurantes soumises à autorisation feront l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas (art. L. 104-2-1, C. urb.). L'évaluation environnementale remonte ainsi d'un cran dans la procédure d'élaboration des projets touristiques importants.

1. CE, 11 juill. 2011, n° 320735, *Sté d'équipement du département de Maine-et-Loire (SODEMEL)*, JCP A 2012, p. 2053, note C. DEVÈS ; *Constr.-Urb.* 2011, comm. 123, note L. SANTONI ; CE, 30 déc. 2013, n° 367615, *Okosun*, JCP A 2014, p. 2366, note G. MARTI.

2. *Ibid.*

3. CE, 10 mai 2017, n° 398736, JCP A 2017, p. 2212, note X. COUTON ; CE, 6 jan. 1997, n° 97305, *Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer*, BJDU 1997, p. 443, concl. J. GAEREMYNCK.

4. Le juge a par exemple considéré qu'un arrêté préfectoral instituant, au titre de la législation sur l'aménagement du domaine skiable, les servitudes de survol nécessaires à l'implantation et au fonctionnement d'un téléphérique formait avec l'arrêté déclarant celui-ci d'utilité publique, une opération complexe. CAA Lyon, 19 mars 2013, n° 12LY02092, *Mme F. et M. E.*

b. Une évaluation environnementale plus en amont du projet par la réforme de l'évaluation environnementale des UTN

399. Le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles précise les cas dans lesquels les UTN sont soumises à évaluation environnementale et réforme le contenu des dossiers UTN (i.). Il crée par ailleurs une procédure d'évaluation environnementale « *ad hoc* » (ii.) et réforme les modalités de participation du public (iii.).

i. La précision des seuils d'évaluation environnementale des UTN autorisées

400. Le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles soumet à évaluation des incidences environnementale de façon systématique les UTN structurantes et locales susceptibles d'affecter un site Natura 2000 (art. R. 104-17-1, C. urb.) ainsi que les UTN structurantes à l'exception de l'aménagement, la création et l'extension des terrains de golf d'une superficie supérieure à 15 hectares et l'aménagement des terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés d'une superficie supérieure à 4 hectares, qui sont soumises à évaluation environnementale au cas par cas.

Par ailleurs, les liaisons entre domaines skiables alpins existants s'il s'agit de remontées mécaniques ou de téléphérique transportant plus de 1500 passagers par heure et les opérations de constructions ou d'extension d'hébergements et d'équipements touristiques n'y sont soumis que si leur emprise au sol est supérieure ou égale à 40 000 mètres carrés et s'ils sont situés hors des parties urbanisées de la commune au sens de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, en dehors des zones constructibles d'une carte communale et en dehors des zones U des PLU.

Sous ces seuils, les UTN structurantes sont soumises à évaluation environnementale au cas par cas, tout comme les UTN locales. La construction d'hébergements et équipements touristiques dans les zones urbanisées dont l'emprise au sol est inférieure 10 000 mètres carrés est toutefois dispensée d'évaluation environnementale.

Les seuils de liaison entre domaines skiables et d'équipements et d'hébergements touristiques sont en fait alignés sur le seuil des études d'impacts de l'annexe de l'article L. 122-2 du code de l'environnement, ce qui entretient la confusion entre programme et projet. En outre s'agissant de la liaison des domaines skiables, on ne peut que s'étonner qu'une telle possibilité puisse exister hors SCOT s'agissant d'une opération qui s'accompagne en général de la réalisation de pistes et/ou d'hébergements touristiques.

Conformément au souhait des élus, le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 opère également

une distinction dans le contenu des dossiers UTN, qui devront être plus consistants lorsque le projet est soumis à évaluation des incidences environnementales (art. R. 122-14, C. urb.). Il réforme enfin la procédure de participation du public.

Le décret n° 2021-1345 instaure un nouveau type d'évaluation environnementale au cas par cas : l'évaluation environnementale « *ad hoc* ».

ii. Un nouveau type d'évaluation environnementale au cas par cas : l'évaluation environnementale « *ad hoc* »

401. En application des articles R. 104-33 et suivants du code de l'urbanisme, lorsque la personne publique responsable (c'est-à-dire la ou les communes ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU sur le territoire où l'UTN est localisée), estime qu'une évaluation environnementale est nécessaire, elle pourra y procéder directement, sans avoir à saisir l'autorité environnementale, ce qui permet d'accélérer les délais de procédures. Ce n'est que dans le cas où elle conclurait à l'absence de nécessité de réaliser une évaluation qu'elle doit saisir l'autorité environnementale de la demande d'autorisation UTN accompagnée du formulaire prévu par arrêté du 26 avril 2022¹. Elle sera ensuite tenue de réaliser (ou non) l'évaluation environnementale par l'avis (conforme) de l'autorité environnementale. Cette procédure s'applique également dans plusieurs cas de procédures d'évolution des SCOT, des PLU et pour l'élaboration et la révision des cartes communales (hormis celles qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur un site Natura 2000)².

En revanche, le gouvernement laisse subsister un certain décalage entre les UTN planifiées et les UTN autorisées en matière de participation du public.

iii. Une participation du public en amont de l'autorisation UTN encore limitée

402. Si les UTN planifiées entrent dans le champ de la concertation obligatoire des documents d'urbanisme en vertu de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, les UTN autorisées n'en bénéficient que dans le cas d'« opérations d'aménagement » dans une commune non dotée d'un PLU ayant pour objet la création de plus de 5 000 mètres carrés de surface de plancher (art. R. 103-1 2°, C. urb.). Le public ne participe donc pas à l'élaboration du programme de développement touristique en amont, sauf si la collectivité porteuse décide de mettre en

1. A. 26 avr. 2022 fixant le contenu du formulaire de demande d'avis conforme à l'autorité environnementale sur l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale pour un document d'urbanisme ou une unité touristique nouvelle dans le cadre de l'examen au cas par cas défini aux articles R. 104-33 à R. 104-37 du code de l'urbanisme, annexe 4.

2. Dans ce cas, ce sont les formulaires prévues aux annexes n° 1 (pour les SCOT), n° 2 (pour les PLU) ou n° 3 (pour les cartes communales) de l'arrêté du 26 avril 2022 précité, qui accompagnent la saisine de l'autorité environnementale.

œuvre la concertation prévue à l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement lorsque l'UTN est soumise à évaluation environnementale pour débattre « des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire ».

La concertation peut également avoir lieu en amont de l'autorisation d'occupation des sols. Elle serait tardive mais permettrait alors de débattre également sur l'opportunité de ne pas mettre en œuvre le projet.

La concertation sur les UTN sera particulièrement utile dans le cas de programmes controversés soit pour limiter le risque contentieux soit pour accélérer la procédure en évitant la mise en œuvre du droit d'initiative prévu à l'article L. 121-17-1 du code de l'environnement qui permet à la société civile de demander au préfet d'organiser une concertation préalable. Elle peut également faire partie d'une stratégie politique : ainsi, par délibération du 27 mars 2021 la commune d'Huez a choisi d'organiser une concertation pour son projet de création de complexes d'hébergements touristiques d'une surface de plancher globale de 40 000 m², d'une place publique et d'un parc de stationnement souterrain de 400 à 450 places ainsi que pour de la restructuration d'un centre commercial sur le secteur des Bergers. La concertation qui a eu lieu du 13 septembre 2021 au 15 novembre 2021 permet ici à la collectivité de demander au préfet coordonnateur de massif une autorisation UTN avec le « soutien du public ¹ ».

Une fois le programme adopté, la création de l'UTN continuera d'échapper à l'enquête publique que ce soit pour sa création comme pour sa réalisation, car la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, a prévu une consultation du public par voie électronique (art. L. 122-22, C. urb.), l'alignant ainsi sur le régime susceptible d'être appliqué au moment de la réalisation du projet, car l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme, prévoit désormais cette forme de participation pour certains projets et notamment pour les « demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale ».

La participation du public par voie électronique donne lieu à une synthèse comportant une motivation spécifique relative à la manière dont il a été tenu compte des consultations ainsi que les motifs qui ont fondés les choix opérés (art. R. 122-17 et R. 104-39, C. urb.), et ce n'est qu'à compter de cette synthèse que le délai de notification d'un mois de l'arrêté préfectoral d'autorisation d'UTN courra. L'avenir nous dira si le préfet prendra alors en compte les

1. Délibération du Conseil municipal du 26 janvier 2022 tirant le bilan de la concertation.

remarques de la société civile et de l'autorité environnementale plutôt que l'avis du seul Comité de massif ou de la CDNPS en formation « UTN ».

Cette réforme constitue néanmoins indéniablement une amélioration dans la prise en compte de l'environnement à laquelle le juge a donné un coup d'accélérateur dans son arrêt du 30 décembre 2020¹.

c. Une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les UTN par la jurisprudence

403. S'appuyant sur une lecture combinée des articles L. 424-4 du code de l'urbanisme et L. 122-1, R. 122-2 et R. 122-14 du code de l'environnement, le Conseil d'État estime qu'un projet autorisé par un permis de construire et soumis à étude d'impact doit être assorti de prescriptions spéciales imposant au pétitionnaire les mesures appropriées et nécessaires afin de respecter le principe de prévention destiné à éviter, réduire et quand cela est possible, compenser les effets négatifs du projet sur l'environnement ou la santé humaine². Cette décision a été transposée au cas des UTN dont les dossiers doivent comporter des mesures ERC en vertu de l'article R. 122-14 du code de l'urbanisme par la Cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt du 26 décembre 2022³. En l'espèce, l'arrêté préfectoral autorisant l'UTN comportait des prescriptions qui n'étaient définies « ni dans leur portée, ni dans le calendrier d'application » et n'étaient donc pas de nature à compenser l'atteinte de la qualité du site⁴. Les arrêtés préfectoraux d'autorisation d'UTN doivent prévoir des prescriptions ERC sous peine d'illégalité. Cette obligation s'impose également à l'échelle des autorisations d'urbanisme si le projet est soumis à étude d'impact⁵ et soulève selon F. Polizzi deux questions : « la première est le degré de contrôle que doit exercer l'autorité compétente en matière de permis de construire, puis le cas échéant le juge, en premier lieu sur les mesures proposées par le pétitionnaire et, à défaut, le juge sur les « mesures appropriées et suffisantes » prises par l'autorité compétente, et en second lieu sur celles prescrites par les autorités consultées [...]. La seconde concerne la jurisprudence sur les prescriptions dont l'autorité compétente peut assortir les autorisations d'urbanisme sous réserve qu'elles portent sur des « points précis et limités et ne nécessitant pas

1. CE, 30 déc. 2020, n° 432539, *association Koenigshoffen Demain*, JCP A 2021, act. 31, note L. ERSTEIN.

2. *Ibid.* F. POLIZZI, « Permis de construire un projet soumis à étude d'impact et prescriptions environnementales », JCP A 8 mars 2021, 10-11, p. 2085.

3. CAA Lyon, 26 déc. 2022, n° 20LY00888.

4. *Ibid.*

5. CAA Toulouse, 19 jan. 2023, n° 19TL00620, *SASU Centrale éolienne de Champcate*.

la présentation d'un nouveau projet¹ »² ». Elle pourrait conduire le cas échéant à refuser ou annuler le permis.

En outre, l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement, dispose depuis 2018³ que l'autorisation peut être refusée du fait « notamment des incidences notables potentielles du projet sur l'environnement », ce qui permet de remonter d'un cran la protection de l'environnement par rapport à l'article R. 111-26 du code de l'urbanisme qui ne prévoit que d'assortir les permis de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, le projet est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement.

404. Conclusion. Dans l'enthousiasme de la reconnaissance de l'identité montagnarde, la loi « Montagne » de 1985 avait fait l'objet d'un relatif consensus entre les différents acteurs de la montagne. L'adoption de son « acte II » a en revanche suscité plus de mécontentements⁴. De fait, il a poursuivi l'érosion du droit de l'urbanisme en montagne jusqu'à le rendre plus permissif que le RNU, ce qui interroge sur les relations entre le droit commun et le droit spécial. Sur ce point, deux conceptions existent : une conception horizontale, selon laquelle le droit commun serait un ensemble de règles communes à plusieurs secteurs du droit commun, et une conception verticale selon laquelle le droit commun serait un ensemble de principes directeurs au dessus des droits spéciaux⁵. Cette dernière conception implique donc une hiérarchie entre le droit commun et le droit spécial avec un droit commun subsidiaire qui s'applique dans le silence du droit spécial ou qui s'impose nonobstant le droit spécial. Or, avec le droit de l'urbanisme en montagne, la réalité est différente. Nous avons vu que le droit spécial se fonde dans le droit commun (pour l'expérimentation, voir *supra* n° 357, p. 487) ou l'influence (cas du changement de destination des bâtiments agricoles, *supra* n° 119, p. 195) ou ils sont encadrés l'un dans l'autre (par le jeu du renvoi par la loi « Montagne » au droit commun, comme à l'article L. 122-7 III du code de l'urbanisme) ou pourraient s'appliquer conjointement (cas des dispositions relatives aux chalets d'alpages - art. L. 122-11, C. urb.- et à la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard - art. L. 122-9, C. urb. d'une part - et de celles relatives à la préservation du patrimoine - art.

1. CE, 5 mai 1972, n° 78627 : Lebon, p. 349. – CE, sect., 13 mars 2015, n° 358677, *JCP A* 2015, act. 276 ; *JCP A* 2015, 2246, chron. O. Le Bot.

2. F. POLIZZI, « Permis de construire un projet soumis à étude d'impact et prescriptions environnementales », *JCP A* 8 mars 2021, 10-11, p. 2085.

3. Ord. n° 2018-148, 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, art. 2.

4. P. YOLKA, « Retour à la montagne », *AJDA* 17 avr. 2017, 14, p. 781.

5. P. JESTAZ, « Droit commun et droit spécial », *RTD Civ.* 2022, p. 837.

L 111-22, L. 111-23, L. 151-19 et L. 151-23, C. urb.-, d'autre part). Droit spécial et droit commun ont donc un rapport ambigu de fausse hiérarchie, même si en théorie le droit spécial découle du droit commun qu'il adapte. Nous pouvons donc conclure, à l'instar de Philippe Jestaz, que le droit de l'urbanisme en montagne malmène et meurtrit en réalité le droit commun dans de nombreux cas¹, à tel point qu'en matière d'aménagement touristique le juge a dû faire un rappel à l'ordre pour que les conséquences de droit commun du caractère programmatique des UTN autorisées soient tirées² : l'évaluation environnementale des UTN a enfin été alignée sur le droit commun de l'évaluation des plans et programmes. Mais il s'agit là du chant du cygne des UTN autorisées. J.-F. Joye conclut son commentaire sur la décision du Conseil d'État ainsi : « La décision commentée a ceci de paradoxal qu'elle va conduire à l'amélioration d'une procédure étatique qui a vocation à disparaître au profit d'une procédure planifiée décentralisée qui ne garantit pas idéalement la prise en compte des effets environnementaux des projets³. ».

Le moment de supprimer les UTN autorisées et en particulier les UTN structurantes est peut-être venu. Car bien qu'appelées à devenir exceptionnelles, ces UTN s'inscrivent à l'encontre d'une politique de développement touristique globale, politique qui doit en outre prendre désormais en compte les effets croissants du changement climatique.

1. *Ibid.*

2. CE, 26 juin 2019, n° 414931, *France Nature Environnement*, *JCP A* 2019, p. 2292 ; *Énergie-Env.-Infrastr.* 2019, p. 25, chron. S. MONTEILLET ; *AJDA* 2019, p. 1366, note PASTOR ; *Dr. env.* 2019, p. 303 ; *BJDU* 2019, 5, concl. S. HOYNCK.

3. J.-F. JOYE, « Impact sur l'environnement des aménagements touristiques en montagne : l'impératif d'améliorer la procédure « UTN » après l'annulation partielle du décret du 10 mai 2017 », *Constr.-Urb.* nov. 2019, 11, étude 25.

Titre II

La montée en puissance de la préoccupation du changement climatique

405. La montagne a été identifiée comme un territoire particulièrement vulnérable au changement climatique dans tous les rapports du GIEC de 1990 à 2022¹. Tous mettent en avant la fonte de glaciers, l'élévation de la limite pluie-neige, la modification des étages de végétation, la dégradation de la biodiversité et l'augmentation des risques naturels. Mais si en 1992 l'agenda 21 adopté lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro lui consacre un chapitre², la montagne disparaît ensuite des conventions internationales adoptées à l'échelle mondiale³, d'une part parce que la lutte contre le changement climatique nécessite une action globale et d'autre part parce que les mesures d'adaptation ne peuvent être que territoriales.

Pourtant, la montagne pourrait jouer un rôle de territoire « sentinelle », car l'augmentation de la température à ne pas dépasser fixée par l'Accord de Paris sur le climat à 2°C, et si possible 1,5°C, d'ici 2100 par rapport aux niveaux préindustriels, est déjà atteinte dans les massifs de montagne. La montagne doit donc d'ores et déjà s'adapter à un changement climatique rapide.

En France, le Premier Ministre en fait un enjeu majeur en 2015 lors de son discours devant le Conseil national de la montagne du 25 septembre 2015. Il y avait annoncé la rédaction prochaine d'un nouveau projet de loi « Montagne » pour « apporter des réponses mieux adaptées aux enjeux de notre époque ».

Mais si la loi « montagne » de 1985 a pu être précurseuse en matière de préservation des espaces, son "acte II" adopté le 28 décembre 2016 a manqué d'ambition pour innover en matière de changement climatique (chapitre 1). Pour autant, il a posé un premier jalon vers un droit climatique plus contraignant qu'a prolongé la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dit loi « climat et résilience » (chapitre 2).

1. GIEC, *Changement climatique : les évaluations du GIEC de 1990 et 1992*, GIEC, OMM et PNUE, juin 1992, p. 88, 103, 107, 114, 121, 122 et 123; *Seconde évaluation du GIEC Changement de climat, rapport de synthèse*, 1995, p. 6, 7, 23 et 30; *Bilan 2001 des changements climatiques, Rapport de synthèse*, 2001, p. 6, 17, 56 et 91; *Changements climatiques 2007, Rapport de synthèse*, 2007, p. 2, 9, 11, 19, 31, 33, 50, 64 et 72; *Changements climatiques 2014 : rapport de synthèse*, 2015, p. 76; *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate : special report of the intergovernmental panel on climate change*, 2022, chapitre 2, p. 131 à 202.

2. CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Agenda 21*, Rio de Janeiro (Brésil), 14 juin 1992, chapitre 13.

3. Notamment Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997; Accord de Paris du 12 décembre 2015 et Pacte de Glasgow pour le climat 31 octobre 2021.

Chapitre 1

Changements climatiques et urbanisme : la montagne précurseuse ?

406. La politique française en matière de changement climatique a d'abord été associée à la politique énergétique. Elle s'inscrit dans les objectifs climatiques européens retranscrits en droit français par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi « Grenelle I » et plus récemment par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, puis par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. L'article L. 100-4 du code de l'énergie dispose ainsi que la politique énergétique nationale a pour objectifs de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050.

Deux outils principaux sont mis en place au niveau national d'une part pour lutter contre le changement climatique et d'autre part pour s'adapter à ses effets, même si mesures d'adaptation et d'atténuation sont réfléchies de concert : le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC¹) et la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée « stratégie bas-carbone » (SNBC).

Le PNACC, issu de l'article 42 de la loi « Grenelle I », identifie les actions nécessaires pour adapter les territoires de la France métropolitaine et d'outre mer aux changements climatiques régionaux attendus. Après un premier plan pour la période 2011-2015, le PNACC II vise à anticiper, pour la période 2018-2022, une hausse globale des températures de 1,5 à 2°C depuis

1. Le PNACC n'a pas d'effets juridiques et ne constitue donc pas un acte faisant grief selon la décision CE, 12 fév. 2021, n° 428177, *Cne de Grande-Synthe*.

le XIX^{ème} siècle. Il est accompagné de la SNBC II qui de son côté définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et répartit le « budget carbone » quinquennal par grands secteurs d'activités (transports, agriculture, bâtiments, forêt, industrie/déchets, production d'énergie et capture et stockage du carbone) tout en fixant des orientations transversales.

L'urbanisme apparaît parmi les principaux leviers transversaux d'actions de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets aussi bien dans le PNACC II que dans la SNBC II, car la planification urbaine est *a priori* un outil pertinent pour répondre aux préoccupations liées aux changements climatiques. D'abord par son échelle, parce qu'elle permet d'agir localement pour répondre à un problème global, ensuite parce qu'elle comporte une notion de projection temporelle qui s'accorde avec la nécessité d'anticiper des réponses à une situation climatique évolutive et enfin du fait de sa vision transversale de l'aménagement du territoire, qui aborde une grande diversité de thématiques pouvant toutes être reliées aux questions de réchauffement global de la planète. L'urbanisme peut en effet promouvoir la protection des sols pour leur capacité de stockage de CO₂, favoriser l'implantation d'équipements d'énergies renouvelables ou les modes de déplacements alternatifs à la voiture, réduire les besoins de déplacements par la diversification des fonctions urbaines et rurales et améliorer le confort thermique des constructions, prévenir les risques naturels, protéger les milieux.

C'est dans cette lignée que l'« acte II de la loi “Montagne” » inscrit le changement climatique dans les enjeux de la politique de la montagne, notamment dans les principes de l'aménagement touristique. Il va donc au-delà des principes généraux de l'urbanisme de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme qui impose à l'action des collectivités publiques de lutter contre le changement climatique et s'y adapter.

Nous avons souhaité vérifier concrètement la portée de ces dispositions dans des documents d'urbanisme alpins postérieurs à l'« acte II de la loi “Montagne” », à partir de documents d'urbanisme de différentes échelles et dans des contextes territoriaux variés : SCOT, PLUi, PLU, carte communale, UTN autorisée. Nous avons ainsi retenu le SCOT Tarentaise-Vanoise¹, réputé pour ses très grands domaines skiables² de haute altitude mais également pour son parc national, le PLUi Cœur de Chartreuse³, situé en moyenne montagne entre les agglomérations de

1. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017

2. Nous reprenons ici le classement établi par le stationscope du massif des Alpes réalisé par l'IRSTEA en 2012 et disponible sur <http://www.observatoire-stations.fr/>. Il s'appuie sur le moment de puissance des domaines skiables, c'est-à-dire sur le produit du débit (nombre de personnes par heure) par le dénivelé parcouru (en kilomètres). Pour les petites stations, le moment de puissance est inférieur à 2 500, pour les stations moyennes il est compris entre 2 500 et 5 000, pour les grandes stations, il est compris entre 5 000 et 15 000, et pour les très grandes stations, il est supérieur à 15 000.

3. Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat et valant schéma de cohérence territoriale (PLUi-H valant SCOT) du Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019.

Grenoble et Chambéry et qui comporte plusieurs petites stations de ski (Col de Marcieu, Col de Porte, Saint-Hilaire-du-Touvet, le Sappey, Col du Granier, le Désert d'Entremont) et une station de moyenne station (Saint-Pierre-de-Chartreuse), le PLU de Chamrousse¹, grande station périurbaine, la carte communale de Laffrey², commune sans domaine skiable située dans un ancien territoire minier (la Matheysine) et qui souhaite poursuivre la mise en valeur de son patrimoine naturel et culturel. Pour choisir une UTN autorisée, nous avons consulté les sites des Missions régionales d'autorité environnementale (MRAE) des différents massifs afin de trouver un projet soumis à évaluation des incidences mais au 9 février 2023 nous n'avons trouvé qu'un dossier. Il concerne la création de l'UTN « Bayle Coste du lac », sur la commune de Sauze-le-Lac (Hautes-Alpes). Toutefois s'agissant d'hébergements et d'équipements touristiques sans lien avec un domaine skiable, la question du changement climatique n'est pas abordée dans l'avis de la MRAE³. Pour les stations de ski, nous n'avons trouvé aucun dossier. Seule l'UTN de Formiguères dans les Pyrénées Orientales a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale, mais il était rendu dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU par déclaration de projet et non pas dans le cadre d'une autorisation préfectorale.

À défaut d'UTN formellement soumise à évaluation des incidences, nous avons donc choisi d'étudier un projet d'UTN structurante sur la commune d'Huez⁴ en Isère, qui comporte un grand domaine skiable d'altitude. Cette commune, qui suit le modèle de développement des stations de Tarentaise, ne dispose toujours pas des outils de réflexion à l'échelle intercommunale, le SCOT de l'Oisans, dont l'élaboration a commencé en 2011, n'ayant pas encore abouti à ce jour (1^{er} juin 2023).

Malgré la pertinence théorique des documents d'urbanisme comme des outils juridiques pour lutter contre le changement climatique et s'adapter à ses effets (Section I), force est de constater qu'en montagne, ils ne sont, en pratique, pas à la hauteur de cet enjeu alors que le climat contribue à l'attractivité touristique du territoire⁵(Section II).

1. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019.

2. Carte communale de Laffrey, 25 mai 2020.

3. MRAE PACA, Avis n° MRAE 2021APACA52/2986, 28 oct. 2021, sur la création de l'unité touristique nouvelle (UTN) Bayle Coste du Lac sur la commune du Sauze-du-Lac (05). La question est en revanche abordée dans le cadre de l'étude d'impact relative au permis de construire et au défrichement pour ce projet. Il permet de justifier le projet par la nécessité de diversification liée à l'incertitude vis-à-vis de l'enneigement futur : MRAE PACA, Avis n° MRAE 2022APPACA37-38/3125-3143, 25 mai 2022, sur le projet touristique et résidentiel « Bayle Coste du Lac », au Sauze-du-Lac (05) - permis de construire et défrichement.

4. AP. Région PACA, RAA n° R93-2017-10 17-002, 17 octobre 2017, autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune d'Huez (extension du Club Méditerranée).

5. Le climat joue un rôle majeur dans le choix des destinations touristiques : ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME et PNUE *Climate change and tourism : responding to global challenges*, Madrid : World Tourism Organization, 2008, p. 28.

Section I La prise en compte du changement climatique en droit de l'urbanisme : un droit émergent soutenu par un ensemble de grands principes

407. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme dispose que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à lutter contre le changement climatique et à s'adapter à ce changement (pénultième objectif de l'art. L. 101-2, C. urb.), mais avant 2020, il ne précisait pas le cadre de cette action, car cet enjeu n'était décliné ni dans les SCOT, ni dans les PLU. L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriales, oblige aujourd'hui les SCOT à élaborer un projet d'aménagement stratégique à un horizon de vingt ans favorisant les transitions écologique, énergétique et climatique (art. L. 141-3, C. urb.), mais les PLU n'ont toujours pas d'obligation explicite d'élaborer une stratégie d'adaptation au changement climatique ou de s'inscrire dans une trajectoire de neutralité carbone. L'incorporation du PNACC et de la SNBC dans les documents d'urbanisme passe en fait par les documents stratégiques de différents échelons territoriaux qui doivent contribuer à développer un modèle de transition en fonction de la vulnérabilité et des potentiels de chaque territoire. À cette hiérarchie des normes de droit commun, s'ajoute les règles issues de la loi « Montagne » (§ 1.). Par ailleurs SCOT et PLU comportent des dispositions propres qui, sans faire explicitement référence au changement climatique, participent localement à la lutte et à l'adaptation (§ 2.).

§ 1. Une hiérarchie des normes imprégnée de l'enjeu climatique

408. À la suite de la publication du bilan carbone de 10 stations de ski¹, le député de la Moselle, M. Michel Liebgott a appelé l'attention du Ministre de l'écologie, de l'énergie et du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, sur l'importance de leurs émissions de gaz à effet de serre et lui demandait les mesures que le gouvernement envisageait de mettre en place pour favoriser les actions de réduction de l'impact des stations sur le climat.

1. F. ROUSSEL, « Bilan carbone des stations de montagnes : les transports et l'habitat en première ligne », *actu-environnement.com*, 14 jan. 2010.

En réponse, le Ministre évoque le dispositif prévu par le projet de loi portant engagement national pour l'environnement dit projet de loi « Grenelle II » :

« les plans climat-énergie deviendront, avec le projet de loi Grenelle II, le levier d'actions essentiel permettant de tenir compte de la spécificité de chaque territoire et notamment des stations de montagne, en favorisant, entre autre, le développement des énergies renouvelables et les actions d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réductions des émissions de gaz à effet de serre. L'élaboration de ces plans bénéficiera de l'appui des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, co-élaborés et cofinancés par l'État et le conseil régional. [...] Enfin, en matière d'adaptation plus spécifique, qui représente notamment pour les stations de moyenne altitude en France un défi majeur, les schémas régionaux permettront d'appuyer les plans d'actions locaux par une analyse régionale de la vulnérabilité territoriale ¹ ».

Les mesures relatives au climat en montagne passent donc par la hiérarchie des normes issues essentiellement du code de l'environnement.

Après avoir rappelé le potentiel normatif des documents stratégiques en matière de changement climatique (A.), nous étudierons leur contenu qui révèle un certain nombre de leviers d'actions convergents à différents échelons territoriaux (B.).

A. Des normes qui imposent la prise en compte du changement climatique

409. Bien que la montagne soit particulièrement vulnérable aux changements climatiques, le droit national comporte peu de dispositions spécifiques à ce territoire en dehors du droit issu de la loi « Montagne », alors que le PNACC II affirme la volonté du gouvernement de s'engager pour protéger « les Français et l'économie, en particulier les secteurs et les régions les plus exposés comme l'agriculture, la forêt, les régions littorales ou les zones de montagne » (1.). C'est donc essentiellement dans le droit commun que l'on va trouver des dispositions relatives au changement climatique opposables aux documents d'urbanisme en montagne (2.).

1. La prise en compte du changement climatique imposée par la loi « Montagne »

410. Un des motifs de la révision en 2016 de la loi « Montagne » est le changement de contexte son adoption en 1985 avec notamment « l'impact environnemental et économique du réchauffement climatique, qui transforme les paysages et rend certaines remontées mécaniques

1. Rép. Min, QE n° 71796, 16 févr. 2010, JOAN, 4 mai 2010, p. 4982.

obsolètes, faute de neige¹ ». Ce phénomène est évoqué à trois reprises dans l'article 1^{er} qui indique que l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, doivent mettre en œuvre des politiques publiques articulées au sein d'une politique nationale répondant aux spécificités du développement équitable et durable de la montagne, notamment aux enjeux liés au changement climatique. Dans le cadre de cette politique, l'action de l'État a pour finalité de « prendre en compte et d'anticiper les effets du changement climatique en soutenant l'adaptation de l'ensemble des activités économiques à ses conséquences, notamment dans les domaines agricole, forestier et touristique ». Cet objectif, très général, fait l'objet de traductions explicites dans le domaine du tourisme à divers articles de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Ainsi l'article 64 de la loi de 2016 pose le changement climatique comme limite aux mesures que le gouvernement peut adopter « pour simplifier et moderniser le régime applicable aux activités d'organisation ou de vente de voyages et de séjours ainsi qu'aux services et prestations liés », c'est-à-dire pour transposer la directive européenne du 25 novembre 2015, dite directive « travel »². L'article 71 modifie l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme pour exiger du développement touristique et, en particulier, de la création ou de l'extension des unités touristiques nouvelles la prise en compte de vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique et décline cette exigence par l'obligation très concrète de démonter les remontées mécaniques obsolètes (art. L. 472-2, C. urb.). Il introduit ainsi dans le code l'urbanisme la notion de « réversibilité ». Enfin, sans parler de changement climatique, l'article 13 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne précise que le contenu des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement des massifs doivent désormais comprendre un volet transversal relatif au climat, et peuvent être complétés par un chapitre sectoriel consacré au tourisme.

Par ailleurs, pour mieux articuler les politiques de massif définies par les Comités avec les divers documents de planification régionale l'« acte II de la loi "Montagne" » prévoit que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prennent en compte les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif. Ainsi, les SRADDET, comme d'ailleurs les PCAET et les SDAGE, bien qu'étant des documents de droit commun entrant dans la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme, peuvent comporter des dispositions relatives au changement climatique en montagne dans le cadre notamment du

1. A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016, p. 10.

2. Directive (UE) 2015/2302 du Parlement Européen et du Conseil, 25 nov. 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil. Voir M. COURRÈGES, « Les attentions portées au secteur du tourisme : des avancées en demi-teinte », *AJDA* 2017, p. 795.

développement touristique.

Sans faire référence au changement climatique, « l'acte II » a modifié également le code de l'urbanisme pour renforcer la préservation des terres agricoles, car les activités pastorales sont déjà affectées par les effets du changement climatique. Malgré un allongement de la période de végétation, l'activité pastorale est fragilisée par des périodes de sécheresse plus longues et plus fréquentes. Les éleveurs vont donc avoir un besoin croissant de production fourragère. C'est pourquoi l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme prévoit désormais que les terres agricoles doivent être préservées, « en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée », mesure finalement bien faible par rapport à l'enjeu auquel elle doit répondre.

En revanche, dans le domaine des risques, la création d'un plan d'action et de prévention des aléas en montagne que prônait le rapport parlementaire sur « l'acte II de la loi "montagne" ¹ », n'a pas été retenue. On peut également observer que parmi les oubliés de « l'acte II » les prescriptions particulières de massif n'ont pas fait l'objet de réformes en vue de permettre de prendre en compte la vulnérabilité particulière de la montagne. Mais ces documents n'ayant jamais été mis en œuvre, on peut comprendre que le législateur ne s'y intéresse plus (voir *supra* n° 101, p. 163).

Malgré l'omniprésence affichée de la préoccupation climatique, on constate toutefois que les documents d'urbanisme s'emparent peu de cette thématique.

2. La prise en compte du changement climatique par décantation des normes supérieures de droit commun : un résidu peu consistant

411. L'intégration des règles relatives au changement climatique dans les documents d'urbanisme ressort de la hiérarchie des normes par le jeu complexe de la « compatibilité ² » et de la « prise en compte ³ ».

1. A. GENEVARD et B. LACLAIS, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé avec la nation des territoires de montagne*, Rapport au Premier ministre, 27 juill. 2015, p. 65.

2. La compatibilité s'apprécie dans le cadre d'une analyse globale à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le document d'urbanisme en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur. Elle consiste pour le document inférieur à ne pas contrarier les objectifs qu'impose le document supérieur, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du premier document à chaque disposition ou objectif particulier (CE, 18 déc. 2017, n° 395216, *Roso*, *Constr.-Urb.* 2018, comm. 16, note L. SANTONI ; *BJDU* 2018, 2, p. 94, concl. J. BURGUBURU ; *RDI* 2018, 2, p. 125, obs. J.-P. STREBBLER ; *AJDA* 2018, 2, p. 1348, note J. TREMEAU). Ainsi, le rapport de compatibilité ne peut entraîner d'irrégularité du document qui y est soumis, que dans l'hypothèse d'une violation flagrante et importante d'une disposition essentielle du document supérieur.

3. La prise en compte impose de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération et dans la mesure où cet intérêt le justifie » : CE, 9 juin 2004, n° 254174, *Association « Alsace Nature » du Haut-Rhin* ; CE, 28 juill. 2004, n° 256511, *Association de défense de l'environnement et a.*, *BJCL* 2004, p. 613, concl. F. DOMAT et M. GUYOMAR ; *DAUH* 2005, p. 71, comm.

Le changement climatique est donc en partie intégré « par ricochet », et de même que le lancer de cailloux requiert une dextérité particulière pour aller loin sur l'eau, la règle initiale doit être suffisamment claire et précise pour atteindre le document le plus éloigné. Autrement dit, du PNACC et de la SNBC à l'UTN, les objectifs de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets se traduisent par peu de mesures à l'arrivée, bien que l'aménagement du territoire soit identifié comme déterminant dans ce domaine.

En descendant la hiérarchie des normes, on constate en effet que les documents stratégiques supérieures ne sont pas toujours adaptés pour faire prendre en compte le changement climatique aux documents inférieurs (a.). Les documents régionaux font figures de documents pivots dans ce domaine mais ils manquent de relais (b.). Quant aux dispositions d'urbanisme qui en découlent, leur mise en œuvre « en cascade » manque souvent de fluidité (c.).

a. Les objectifs relatifs au changement climatique dans les documents supérieurs : de la reproduction des principes généraux de l'urbanisme aux mesures « sans regrets »

412. On trouve au sommet de la pyramide des actions climatiques, la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dite « **stratégie bas-carbone** » qui complète le plan national d'adaptation selon les termes de l'article L. 222-1-B du code de l'environnement. Tous les documents de planification et de programmation « qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre » de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements doivent la « prendre en compte », c'est-à-dire ne pas s'écarter de ses orientations fondamentales¹ dont l'engagement de réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2030. Le code de l'environnement ne précise toutefois pas quels sont les documents concernés. Si l'on se réfère à la liste des plans et programmes soumis à évaluation des incidences de l'article R. 122-7 du code de l'environnement, croisée à la hiérarchie des normes en urbanisme, on peut inclure parmi ces documents, les SDAGE, les SAGE, les chartes de parc, le SRCE, le SRCAE, le SRADDET, le PADDUC, les SCOT, les PLU, les PPM, les PCAET, et les UTN. De fait l'évaluation environnementale du projet de SNBC révisée réalisée en décembre 2018 intègre dans son schéma simplifié d'articulation des principales stratégies et des principaux plans et programmes avec la SNBC, l'ensemble de ces documents, du SRADDET au PLU. Quant à la SNBC II de mars 2020, elle indique que « les politiques d'aménagement et d'urbanisme, nationales ou territorialisées, sont déterminantes en termes d'émissions de gaz à effet de serre » et que « les collectivités ont un rôle majeur dans la mise en œuvre territoriale de la stratégie nationale bas carbone, notamment à travers les documents de planification

H. JACQUOT.

1. *Ibid.*

territoriaux¹ que sont les SRADDET, les PCAET, les SCOT, les PLU. La SNBC II comporte en effet une orientation spécifique dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement qui vise à « contenir l'artificialisation des sols et à réduire les émissions de carbone induites par l'urbanisation » en s'appuyant sur des mesures déjà prévues par les principes généraux de l'urbanisme : renforcer les pôles urbains, développer des formes urbaines plus denses, favoriser la mixité fonctionnelle, stopper le mitage et la dégradation des espaces agricoles, naturels et forestiers, limiter l'imperméabilisation des sols².

Pourtant, tous les documents mentionnés ne sont pas à même de porter les orientations de la SNBC. C'est le cas en particulier des SDAGE et des Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

Les **Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**³ ont vocation à fixer les objectifs de qualité et de quantité des eaux, à définir la répartition de l'eau disponible entre les différentes catégories d'usagers, à identifier et protéger les milieux aquatiques sensibles et à coordonner les actions d'aménagement, de protection de la ressource, d'entretien des masses d'eau et de lutte contre les inondations. Ils peuvent être accompagnés de Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)⁴ qui fixent des objectifs généraux d'utilisation, de protection et de mise en valeur de la ressource en eau et des milieux aquatiques sur un territoire hydrographique cohérent du bassin versant. Difficile donc de ne pas se préoccuper du changement climatique, dont les effets sur la ressource en eau sont déjà perceptibles, même si cette notion ne figure pas aux art. L. 212-1 et suivants et R. 212-9 et suivants du code de l'environnement. L'orientation fondamentale 0 du SDAGE Rhône-Méditerranée 2015-2021 et du SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 porte d'ailleurs sur l'adaptation aux effets du changement climatique⁵. Reste que le SDAGE est un outil de planification à court terme (6 ans) qui contient des mesures dites « sans regrets », c'est-à-dire présentant des bénéfices immédiats, même en l'absence de changement climatique, et ne peut à ce titre être « qu'une étape vers la résilience des territoires, laquelle appelle à des actions à plus long terme et interroge à la fois sur l'évolution de la ressource et celle des besoins pour les usages économiques », comme le reconnaît le SDAGE Rhône-Méditerranée dans son bilan 2018⁶.

1. *Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)*, dite « SNBC II », adoptée par le D. n° 2020-457, 21 avr. 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, p. 71.

2. *Ibid.*, p. 73.

3. Art. L. 212-1 à L. 212-3 et R. 212-1 à R. 212-25, C. envir.

4. Art. L. 212-3 à L. 212-11 et R. 212-26 à R. 212-48, C. envir.

5. J.-F. JOYE et S. M. MOULIN, « L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 206.

6. COMITÉ DE BASSIN SDAGE RHÔNE-MÉDITERRANÉE, *Synthèse de la mise en œuvre à mi-parcours du programme de mesures*, 7 déc. 2018, p. 2.

Également établi à l'échelle du bassin versant, **le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI)**¹ fixe les objectifs en matière de gestion des risques inondation. Il est l'outil de mise en œuvre de la directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondation dite « directive inondation », qui vise à réduire les conséquences négatives des inondations sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique, tout comme le SDAGE est l'outil de mise en œuvre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Le PGRI doit être compatible avec les objectifs du SDAGE et les deux documents sont si complémentaires qu'ils comportent des dispositions communes en matière d'aménagement. Pour le bassin versant Rhône-Méditerranée, PGRI² et SDAGE partagent par exemple les objectifs de non-dégradation et de protection des milieux aquatiques, de limitation du développement de l'urbanisation en fonction de la quantité et de la qualité des eaux, de limitation de l'imperméabilisation des sols, de prise en compte de diagnostics de vulnérabilité aux risques d'inondation. En pratique, le PGRI Rhône-Méditerranée n'utilise le terme de « changement climatique » qu'à propos des risques inondations sur le littoral et une fois à propos des risques torrentiels, même si ce facteur est à la base des démarches d'anticipation qui ont menées à son élaboration. De fait, s'il promeut la prise en compte de l'évolution des risques liés à l'élévation du niveau des mers, il lui est plus difficile d'anticiper les effets de débordements des cours d'eaux, compte tenu du caractère lacunaire des connaissances dans ce domaine. Nous nous attarderons donc assez peu sur ce document qui, exception faite du littoral, comporte, comme le SDAGE, surtout des mesures « sans regrets » et à court terme.

D'autres documents sont, en revanche, plus à même de porter une stratégie bas carbone. C'est le cas en particulier du SRADDET et du PADDUC, documents pivots dans la hiérarchie des normes ou des chartes de parcs, dont la durée est plus longue.

b. Les documents régionaux, documents pivots de la prise en compte du changement climatique dans l'aménagement du territoire

413. Le changement climatique n'est pas inscrit dans les enjeux auxquels **les Chartes des parcs naturels nationaux et régionaux**, ont vocation à répondre, mais le sujet serait là aussi difficile à éluder s'agissant de « projets de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur de parc et ses espaces environnants » (art. L. 331-3, C. envir.) pour les premières et de projets visant à concourir « à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public »

1. Art. L. 566-7 et R.566-5 à 13, C. envir.

2. PGRI Rhône-Méditerranée, approuvé par arrêté du préfet coordonnateur de bassin le 7 déc. 2015.

(art. L. 333-1, C. envir.) pour les secondes. La situation est un peu moins ambiguë pour le **PADDUC** qui n'a pas non plus pour objectif assigné dans le code général des collectivités territoriales de lutter contre le changement climatique et de contribuer à l'adaptation de la Corse à ses effets. Il doit en effet respecter les principes généraux de l'urbanisme dans la définition de ses objectifs de préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique (art. L. 4424-9, CGCT). Mais le PADDUC fait aussi office de SRADDET, document qui est au cœur de la planification territoriale en matière de transition énergétique et écologique.

Le **SRADDET** fixe en effet des objectifs sur le moyen et le long termes sur le territoire de la région en matière de lutte contre le changement climatique et peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire¹. Des règles sont ensuite énoncées pour atteindre ces objectifs (art. L. 4251-1, CGCT). SCOT, PLU et cartes communales prennent en compte les objectifs du SRADDET et doivent être compatibles avec ses règles. Avec le SRADDET, la Région devient chef de file sur le climat et l'énergie, et doit assurer la coordination des collectivités de son territoire sur ces sujets. Toutefois, compte tenu du calendrier de révision de la SNBC, les SRADDET n'ont pas pleinement pris en compte les objectifs climatiques de la SNBC II adoptée en mars 2020 et qui concernent notamment la limitation de l'artificialisation des sols et la promotion de la prise en compte de la préservation des services écosystémiques des sols, dont le stockage de carbone. La SNBC II constate en outre que si les SRADDET et les PCAET doivent prendre en compte la SNBC, « il n'existe actuellement pas de dispositif permettant de s'assurer que la somme des stratégies territoriales est cohérente avec l'ambition nationale² ».

Le SRADDET constitue néanmoins un progrès pour la prise en compte du changement climatique en urbanisme. En effet, il est le résultat de la fusion de plusieurs schémas préexistants et en particulier du SRCAE et du SRCE, ce qui a pour conséquence indirecte de faire entrer le SRCAE dans la hiérarchie des normes en urbanisme, alors qu'il n'était jusqu'alors opposable qu'aux dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et du programme d'orientations et d'actions des PLU tenant lieu de plan de déplacements urbains (art. L. 131-8, C. urb.). De plus, sa stratégie d'aménagement doit prendre en compte les schémas interregionaux de massif et leur volet « climat ».

En matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le SRADDET AURA se donne comme premier moyen « d'accompagner les collectivités dans leur PCAET et dans

1. Le PADDUC du 2 octobre 2015, qui fait office de SRADDET, ne comporte en revanche pas d'objectifs relatifs au changement climatique.

2. MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, *Stratégie nationale bas-carbone : la transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone*, mars 2020, p. 49, adoptée par le D. n° 2020-457, 21 avr. 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, art 1^{er}.

le développement des solutions alternatives ». Il s'appuie donc essentiellement sur l'échelon intercommunal. Car les intercommunalités assurent la mise en œuvre concrète des mesures en faveur du climat au travers des PCAET dont le rôle est de définir les objectifs stratégiques et opérationnels d'atténuation et d'adaptation accompagné d'un programme d'actions (art. L. 229-26, C. envir.). Or cet outil constitue le maillon faible de la hiérarchie des normes en montagne, car l'obligation d'adopter un PCAET avant le 31 décembre 2018 ne concerne que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants. Un grand nombre d'établissements publics de coopération intercommunale de montagne y échappe donc, leur seuil pouvant être abaissé à 5000 habitants (contre 15 000 habitants pour un EPCI classique -art. L. 5210-1-1, CGCT-), alors même que la feuille de route du gouvernement pour la montagne, à l'heure du défi climatique présentée au Conseil national de la montagne le 25 septembre 2015 à Chamonix, affirmait vouloir engager les territoires de montagne dans la transition énergétique en s'appuyant sur la sobriété de la consommation énergétique et les énergies renouvelables.

En pratique seules 11 % des intercommunalités, obligées ou non avaient un PCAET approuvé en 2020 (voir la carte en figure 1.1) et le Haut conseil au climat constate que si ces documents comportent un diagnostic de la vulnérabilité du territoire intercommunal au changement climatique, celui-ci n'est pas forcément suivi d'une stratégie comportant des objectifs chiffrés ou d'un programme d'actions avec dispositif de suivi et d'évaluation¹. Certains territoires se sont néanmoins engagés volontairement dans une démarche de plan climat, sous forme de PCET ou de PCAET comme l'Oisans ou la Tarentaise, mais dans leurs cas, ils n'ont pas été jusqu'à l'approbation d'un plan². Autant dire que l'influence des PCAET sur les PLU reste minimale malgré leur passage d'un rapport de prise en compte à un rapport de compatibilité³.

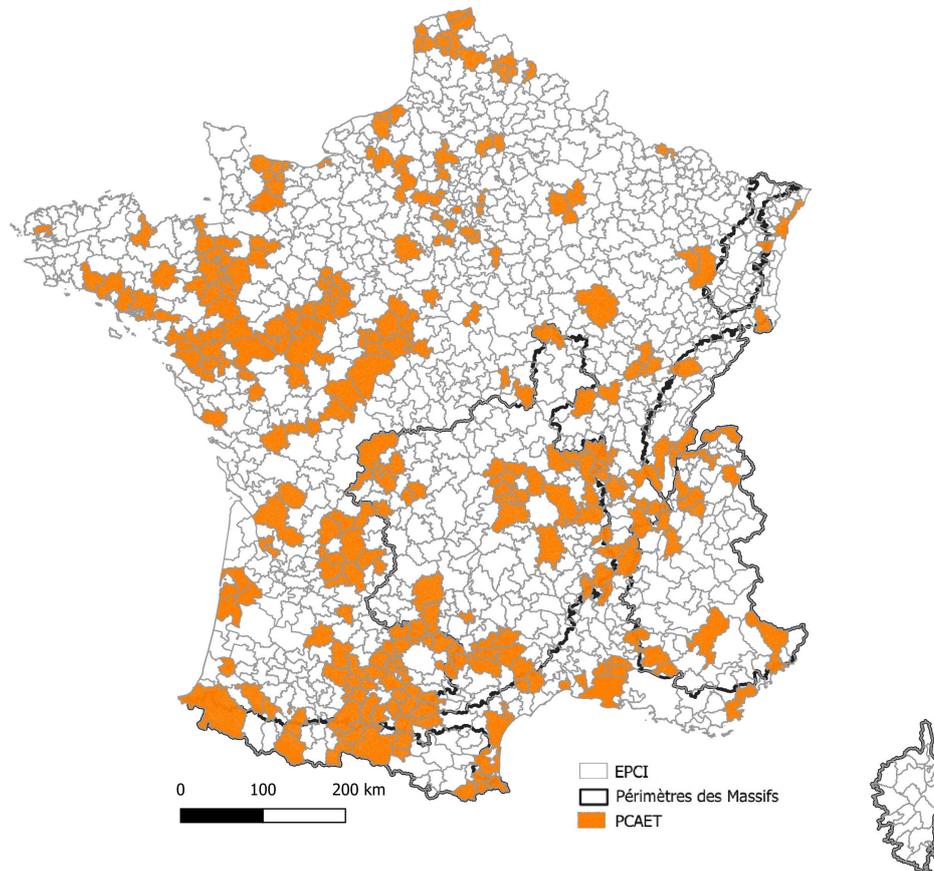
Enfin, autre faiblesse de la prise en compte du changement climatique en urbanisme : la mise en œuvre des politiques par des cascades juridiques à l'écoulement incertain.

1. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, 30 juin 2021, p. 141.

2. D'après la base de données de l'ADEME d'avril 2021, disponible sur <https://www.territoires-climat.ademe.fr/ressource/639-232> (visité le 20/08/2021). Pourtant sur internet on trouve une version 3 du PCET Oisans « approuvée le 30/06/2016 » : <https://www.ccoisans.fr/webotheque/fichier/451-pcet-2015-2020-v3-def.pdf> (visité le 07/09/2021).

3. Art. L. 131-5, C. urb, issu de l'Ord. n° 2020-745, 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, art. 1^{er}.

FIGURE 1.1 – Territoires couverts par un PCET ou PCAET au 12 décembre 2021



Source : S. M. Moulin d'après les données de l'ADEME pour la liste des PCAET au 12 décembre 2021 et de l'ANCT-Observatoire des territoires pour les périmètres de massif.

c. Une mise en œuvre des politiques par des cascades juridiques à l'écoulement incertain

414. Si de nouvelles dispositions de la loi « Montagne », le PADDUC, un SDAGE, un SAGE, un PGRI, des chartes des Parc naturels nationaux ou régionaux, ou un SRCE sont approuvés après l'approbation d'un SCOT, celui-ci doit être rendu compatible ou prendre en compte le nouveau document dans un délai de trois ans. Pour le SRADDET, la mise en compatibilité du SCOT doit s'effectuer lors de la première révision qui suit l'approbation du SRADDET (art. L. 131-3 C. urb. en vigueur du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} avril 2021). Il en est de même des PLU et carte communale en l'absence de SCOT (art. L. 131-6 et L. 131-7 C. urb. en vigueur du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} avril 2021). S'il y a un SCOT, il doit être mis en compatibilité avec ce document dans un délai de 1 à 3 ans. Rien n'était toutefois précisé pour le délai de prise en compte d'un PCAET avant l'adoption de l'Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme.

Mais concrètement les cas de mises en compatibilité sont rares d'une part parce que les règles de départ laissent suffisamment de souplesse aux documents inférieurs et d'autre part parce qu'il n'y a quasiment pas de contrôle de compatibilité, à l'exception notable des SCOT qui procèdent en général à une vérification de la compatibilité des PLU et cartes communales dans le cadre de suivis et de bilans ¹.

Néanmoins, l'étude de certains de ces documents qui constituent le cadre réglementaire des documents d'urbanisme permet de mettre en évidence une convergence des politiques publiques qui ont été renouvelées par les enjeux climatiques.

B. Des politiques publiques renouvelées par les enjeux climatiques

415. Pour analyser les SCOT, PLU, cartes communales et UTN mentionnés en introduction de ce chapitre dans leur contexte normatif, nous allons examiner ici l'ensemble des documents supérieurs avec au sommet de la hiérarchie le PNACC II. S'agissant de documents qui portent sur des territoires alpins, notre analyse portera donc essentiellement sur le massif des Alpes, avec le SDAGE et le PGRI Rhône-Méditerranée, le SAGE Drac-Romanche, seul SAGE adopté pour les territoires que nous avons étudié et qui couvre les communes d'Huez, de Chamrousse et de Laffrey, le schéma interrégional de massif des Alpes 2013-2020, le SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes ² en cours d'élaboration lorsque les documents d'urbanisme ont été rédigés ou opposable aux documents les plus récents, et avant lui le SRCAE et le SRCE (étant précisé que le SRCE Rhône-Alpes a été intégré tel quel au SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes), la charte du Parc national de la Vanoise et la charte du Parc naturel régional de Chartreuse de 2008 et sa version révisée en 2023, le projet de PCAET Tarentaise-Vanoise, le PCET Oisans, et le SCOT de la région Grenobloise.

Bien que non opposable, nous avons également inclus dans notre étude le projet de DTA des Alpes du Nord, qui correspond au dire de l'État sur ce territoire. Enfin pour ne pas limiter notre recherche au seul massif des Alpes nous avons analysé le PADDUC, document pionnier avant l'adoption des SRADDET et propre à l'ensemble du massif Corse.

De plus, la politique de la montagne étant influencée par les élus et lobbies des stations, nous avons inclus dans notre analyse les positions de l'ANMSM et de DSF afin de comprendre

1. Ces bilans ne sont toutefois pas toujours suivis d'effets. La carte communale de La Chapelle-du-Bard (massif de Belledonne) approuvée le 5 juin 2006 n'a par exemple pas fait l'objet d'une mise en compatibilité avec le SCOT de la région grenobloise approuvé le 21 décembre 2012. Ce dernier n'autorise une enveloppe urbaine que de 2,6 hectares pour ce type de commune contre plus de 20 hectares encore constructibles selon le document graphique de la carte communale superposé au cadastre à jour fin 2022.

2. Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), 10 avr. 2020.

l'écart entre les possibilités de « mitigation » et d'adaptation offertes par le code de l'urbanisme et la réalité des documents adoptés.

Il en ressort que le changement climatique est abordé au travers de thématiques d'aménagement parfois anciennes (1.) que le défi climatique a renouvelées. De nouvelles thématiques en lien avec des enjeux environnementaux aggravés ont également émergé (2.).

1. Des politiques publiques anciennes aujourd'hui partagées grâce à la convergence des enjeux économiques et politiques

416. Si la diversification touristique (a.) et la rénovation de l'immobilier de loisir (b.) font autant consensus c'est que les raisons en sont multiples : diminution de tourisme hivernal, évolution des attentes des clients vers le bien-être plus que vers le sport, difficultés économiques et financières des stations de ski particulièrement en moyenne montagne, diminution du manteau neigeux et limites de la production de neige de culture, rareté du foncier, etc.

Ces objectifs ne sont pourtant pas nouveaux et derrière le consensus apparent se cachent des interprétations différentes.

a. La diversification des activités touristiques, solution unanime d'adaptation au changement climatique ?

417. La diversification est en réalité une problématique ancienne, car l'aléa enneigement dans les stations de moyenne montagne n'est pas récent. Les Pyrénées ont connu par exemple des hivers sans neige dans les années 70 et 80¹. Mihaela Marc dans sa thèse sur les représentations du dérèglement climatique dans les stations des Pyrénées Orientales, mentionne des activités proposées en l'absence de neige dès cette période : balades en montagne guidées par un moniteur de ski, patinoire, piscine, randonnées et trottinettes du haut des télésièges (été comme hiver), activités équestre, tirs à l'arc, ski roues et VTT à partir des années 1980. Elle mentionne même le ski-joëring pratiqué à Font-Romeu dans les années 20-30. Mais ces activités ont peu évolué voir régressé, faute de rentabilité².

Rappelons également que la fréquentation de la montagne est plus importante en été qu'en hiver (51 % des nuitées contre 33 %) d'après les données publiées en 2017 par Atout France³, bien que générant un chiffre d'affaires moindre.

1. M. MARC, *Le dérèglement climatique : analyse de ses représentations et pratiques dans les stations de sports d'hiver des Pyrénées Orientales*, sous la dir. de P. BACHIMON, Thèse de géographie, Grenoble : Université de Grenoble, 2011, p. 247.

2. *Ibid.*, p. 247 à 251.

3. <https://www.atout-france.fr/actualites/tourisme-estival-des-destinations-de-montagne> (visité le 21/09/2022).

La diversification apparaît également dans les premiers rapports sur la montagne. Le rapport « pour que la montagne vive » de 1975 insiste sur la nécessité de multiplier les activités, notamment en moyenne montagne car « héberger le touriste ne suffit pas. Il faut l'attirer et le retenir » et pour cela aménager des sentiers de randonnées équestre et pédestre, des parcours de ski de fond, des plans d'eau, des équipements sportifs et culturels¹. Pour Louis Besson une amélioration et une diversification de l'offre apparaît comme une nécessité impérieuse notamment pour « assurer une meilleure répartition géographique » et faire face à la demande accrue des touristes avec l'adoption de la cinquième semaine de congés payés². Mais il y a également un autre objectif à la diversification : la démocratisation des sports d'hiver, les loisirs d'été étant pour leur part beaucoup plus accessibles d'autant que le tourisme social est encore développé dans les années 80. Aujourd'hui, la question de la démocratisation des loisirs n'est guère abordée³. Au contraire, l'industrialisation a fait du tourisme une activité à but essentiellement lucratif⁴.

Qu'il s'agisse d'un constat ou d'un objectif, la diversification est justifiée comme étant la solution d'adaptation du tourisme au changement climatique en montagne, que ce soit dans les rapports du GIEC⁵, dans la Convention alpine⁶ ou la politique nationale française. C'est d'ailleurs la seule mesure spécifique à la montagne que l'on trouve dans le PNACC II (Action ECO-4)⁷ qui reprend la feuille de route du gouvernement pour la montagne à l'heure du défi climatique présentée au Conseil national de la montagne du 25 septembre 2015 à Chamonix. Le développement touristique et les UTN doivent d'ailleurs « favoriser la diversification des activités touristiques » depuis l'adoption de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (art. L. 122-15, C. urb.). Cette notion, déjà bien présente dans le projet de DTA des Alpes du Nord⁸ et se décline dans les différents documents stratégiques : dans la Convention alpine, avec l'objectif

1. J. BROCARD, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, p. 72.

2. L. BESSON, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête 757, Paris : Assemblée nationale, 1982, p. 202.

3. L'ANMSM cherche certes à séduire les jeunes (voir <https://www.anmsm.fr/nos-missions/accompagner/jeunes>, visité le 21/09/2022), mais il s'agit plus d'en faire de futurs clients des stations de montagne, que de rendre la montagne accessible à tous. Voir C. ROLLOT, « Les (jeunes) bronzés ne font plus de ski », *Le Monde*, 3 jan. 2020.

4. R. CHRISTIN, *Manuel de l'anti-tourisme*, Ecosociété, 2018.

5. GIEC, *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, 2022, p. 169.

6. SECRÉTARIAT PERMANENT DE LA CONVENTION ALPINE, *Alpes neutres pour le climat et résilientes au changement climatique à l'horizon 2050*, 2019, p. 16.

7. « Le MTEs promouvra auprès des collectivités et acteurs concernés un modèle de développement plus résilient en moyenne montagne permettant le développement de nouvelles activités adaptées au changement climatique ».

8. Projet de DTA des Alpes du Nord, soumis à enquête publique, nov. 2009, orientation III-3 : Promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement, p. 85.

de valoriser les activités culturelles des différents territoires concernés¹, dans la charte du Parc national de la Vanoise qui souhaite favoriser un tourisme extensif², dans la charte du Parc naturel régional de Chartreuse de 2008 qui vise à élargir le binôme ski en hiver/randonnée en été à une palette d'activités quatre saisons³, dans le SRADDET AURA qui prône lui aussi un développement touristique quatre saisons⁴ ainsi que dans le SAGE Drac-Romanche, qui tout en affirmant que les stations situées au-delà de 1500 mètres ne devraient pas être trop durement touchées par la baisse de l'enneigement⁵ invite le massif des Grandes Rousses, Chamrousse, les Deux-Alpes et l'Alpe du Grand Serre à diversifier leurs activités dans son enjeu 7 intitulé « adaptation au changement climatique »⁶.

Pour autant, la notion de diversification donne lieu à des interprétations différentes. En premier lieu, le tourisme reste l'activité phare à développer, sans remettre en cause l'extrême dépendance de certains territoires à cette activité. On pourrait en effet imaginer une diversification de l'ensemble des activités économiques en montagne. Mais le tourisme reste perçu comme la principale source de retombées économiques. C'est ainsi que le « Plan avenir montagne » du gouvernement mobilise 331 millions d'euros de crédits publics pour l'émergence de projets exclusivement touristiques.

Par ailleurs, les modalités de la diversification touristique peuvent prendre plusieurs formes selon les territoires : multiplication des activités hivernales et développement d'activités estivales ludiques dans les stations de ski, qui permet notamment d'étirer les saisons tout en confortant l'activité neige, recherche d'une clientèle de séjours, plutôt qu'excursionniste, dans les territoires proches de bassins de vie importants.

La diversification n'est donc pas nécessairement synonyme de transition vers l'abandon du « tout-ski » mais plutôt une inflexion vers le « quasi tout-ski ». La limitation des développements quantitatifs d'équipements du domaine skiable est d'ailleurs beaucoup moins affirmée par les politiques publiques et la priorité donnée aux réaménagements des domaines skiabiles plutôt qu'à leur extension dans le projet de DTA des Alpes du Nord⁷, loin de faire l'unanimité, avait provoqué une levée de boucliers des élus des stations de ski⁸. L'« acte II de la loi “Montagne” »

1. Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme, 16 oct. 1998, art. 7.

2. Charte du Parc national de la Vanoise, approuvée par décret n° 2015-473, 27 avr. 2015, p. 73.

3. Charte du Parc naturel régional de Chartreuse 2008-2019, adoptée par D. n° 2008-358, 16 avr. 2008 portant classement du Parc naturel régional de Chartreuse, orientations stratégiques 3.1 « accompagner la consolidation et la diversification de l'économie locale », p. 31, orientation 3.4 « Vers un tourisme des quatre saisons en moyenne montagne, durable et ambitieux », p. 38.

4. SRADDET AURA précité, rapport d'objectifs, p. 116.

5. Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du Drac et de la Romanche, 5 fév. 2019, p. 69

6. *Ibid.*, p. 278.

7. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 87.

8. J.-F. JOYE, « La saga de la DTA des Alpes du Nord : retour sur un échec de la planification française d'urbanisme et d'aménagement » in *Identité, qualité et compétitivité territoriale*, Aosta, Italy : Association de

ne remet d'ailleurs pas en cause la possibilité de créer un nouveau domaine skiable alpin ou d'augmenter la superficie d'un domaine skiable alpin existant de plus à 100 hectares, projets que l'on serait tenté d'inscrire d'emblée dans la liste des « grands projets inutiles » et qui ne manqueraient pas de susciter une vive opposition, à l'instar des « Center Parcs ». Et force est de constater que le sujet n'est pas totalement obsolète. Le PCAET de Tarentaise par exemple, tout en soulignant la vulnérabilité des stations de moyenne altitude au changement climatique, y voit une opportunité pour les stations de haute altitude qui pourront bénéficier du report de touristes en provenance de stations moins fiables en terme d'enneigement¹. Elles pourront ainsi être tentées d'agrandir leur domaine skiable. Plus au Sud, des stations peuvent revoir le jour. C'est ainsi que le schéma d'aménagement de développement et de protection de la montagne corse 2017-2023 inscrit la remise en service de la station d'Ascu (page 35) détruite lors une tempête en 1992. Le PADDUC la mentionne également tout en précisant qu'il ne peut interdire la remise en service d'un site. Il recommande toutefois d'intervenir en priorité dans la pérennisation des domaines existants² et précise que le réaménagement et la redynamisation des anciens domaines skiabiles doivent être mis à l'étude et soutenus « à condition qu'ils ne nécessitent pas de méthode artificielle de fabrication de la neige³ ». Sur le site de France Info on peut toutefois lire que la station de ski d'Ascu, rééquipée en 2019, a ouvert ses portes. « Pour l'heure une seule piste est praticable grâce à la mise en service de canons à neige⁴ ».

La charte du Parc national de la Vanoise n'exclut pas non plus l'extension des domaines skiabiles puisqu'elle envisage de « concevoir l'extension éventuelle des domaines avec une préoccupation d'exemplarité dans l'intégration au site et la minimisation des impacts sur la faune, la flore, les milieux et la ressource en eau et les continuités écologiques⁵ ». Le schéma de massif des Alpes en revanche, invite à la « modernisation et à la restructuration des domaines skiabiles dans l'enveloppe existante⁶ », ainsi qu'à la « diversification en valorisant les activités et les patrimoines agricoles, artisanaux, culturels et en sortant de la monoculture sports d'hiver⁷ ».

Science Régionale de Langue Française (ASDRLF), Association Italienne de Science Régionale (AISRe), sept. 2010.

1. Projet de PCAET Tarentaise-Vanoise, diagnostic disponible sur https://www.tarentaise-vanoise.fr/wp-content/uploads/2018/02/APTV_Diagnostic-PCAET.pdf (visité le 26/08/2021), p. 108.

2. PADDUC, annexe 8 : Schéma d'orientation pour le développement touristique, 2 oct. 2015, p. 72.

3. PADDUC, annexe 2 : plan montagne, 2 oct. 2015, p. 52.

4. « La station de ski d'Ascu : passé, présent, futur », *France info Haute Corse*, 11 juin 2020, URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/haute-corse/station-ski-ascu-passe-present-futur-1606155.html> (visité le 24/08/2021).

5. Charte du parc national de la Vanoise, adoptée par D. n° 2009-447, 21 avr. 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de la Vanoise aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, p. 82.

6. Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, avr. 2013, p. 12.

7. *Ibid.*

et réoriente pour la période 2014-2020 les conventions interrégionales de Massif des Alpes (CiMA) et les Programmes opérationnels internationaux pour les Alpes (PoiA) vers un tourisme doux dans les espaces valléens alors que les soutiens étaient encore apportés prioritairement aux stations de ski pour la période 2007-2013.

La question de la réhabilitation de l'immobilier de loisir, elle aussi ancienne, revient également sur le devant de la scène avec une réorientation claire des fonds publics vers des actions de rénovations et de remise en marchés des « lits froids ».

b. La réhabilitation de l'immobilier, mesure de lutte contre le changement climatique

418. Autre thématique ancienne, renouvelée avec la perspective du changement climatique : la rénovation de l'immobilier de loisirs corrélée aujourd'hui au renouvellement urbain. Car, si la politique de développement touristique s'attachait auparavant à optimiser l'utilisation du bâti pour éviter la constitution de « lits froids »¹ en favorisant la construction de lits banalisés², il vise aujourd'hui d'une part à limiter la construction de nouveaux hébergements (rappelons que le bâtiment qui émet le moins de CO₂ est celui que l'on ne construit pas), et d'autre part à inciter à la rénovation énergétique d'un parc immobilier ancien et peu performant en raison du nombre significatif des résidences en station ayant plus de 30 ans³. Les usages énergétiques des bâtiments seraient le deuxième poste d'émissions de gaz à effet de serre en station (27 %) après le transport d'après le bilan carbone réalisé à la demande de l'ANMSM sur une dizaine de stations en 2007. Cette thématique recoupe largement celles de la modération de la consommation des espaces et de la limitation de l'étalement urbain, devenues majeures dans les documents d'urbanisme (voir *supra* n° 242, p. 344).

Chaque document stratégique enjoint donc à évaluer les potentialités de réhabilitation ou de réutilisation du parc d'hébergement pour le rénover et limiter les constructions neuves, tout en pointant l'objectif recherché : la préservation des espaces (Convention alpine⁴, projet de DTA

1. La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, prévoyait déjà que le développement touristique et les UTN devaient favoriser l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative des constructions nouvelles (ancien art. L. 145-3 IV, C. urb) et imposait que les dossiers UTN comportent l'indication des modes d'exploitation et de promotion des hébergements et des équipements (ancien R. 145-6, C. urb.).

2. En 1985 la problématique des lits froids se concentrait sur les résidences secondaires, dont les lits, bien que non « maîtrisables » se sont tiédés aujourd'hui sous l'impulsion des locations de type « Airbnb ». Aujourd'hui elle concerne avant tout la sortie régulière des lits du système professionnel de gestion notamment à la fin des baux des résidences de tourisme.

3. En Tarentaise-Vanoise l'ancienneté des résidences touristiques, majoritairement construites entre 1950 et 1980, leur orientation au Nord, leur localisation en altitude et leur occupation hivernale les rendent particulièrement émettrices de gaz à effet de serre, selon le diagnostic du projet de PCAET Tarentaise-Vanoise précité, p. 7.

4. Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme, précité, art. 11.

des Alpes du Nord¹, Schéma de massif des Alpes², charte du Parc national de la Vanoise³, SRCAE Rhône-Alpes⁴), la préservation et patrimoine bâti caractéristique (Convention alpine⁵ et projet de DTA des Alpes du Nord⁶), la limitation des consommations d'énergie (SRCAE⁷), l'optimisation économique (SRADDET⁸, livre blanc sur l'urbanisme en station de montagne de l'ANMSM⁹), l'amélioration qualitative (Charte du Parc naturel régional de Chartreuse de 2008¹⁰, Charte du développement durable de l'ANMSM¹¹). Si l'accent est mis ici sur l'hébergement touristique, la rénovation concerne également l'hébergement permanent et saisonnier, le premier relevant du droit commun, et le second, autrefois évoqué dans les dossiers UTN, relevant essentiellement du code de la construction et de l'habitation¹², même si l'article L. 122-21 du code de l'urbanisme maintient la possibilité pour le préfet d'imposer la réalisation de logements destinés aux salariés de la station, notamment aux travailleurs saisonniers, dans l'autorisation UTN et si le DOO du SCOT doit aborder la question de l'hébergement des travailleurs saisonniers corollaire à la réalisation d'UTN (L. 141-11, C. urb.)

On l'a vu précédemment (*infra* n° 418, p. 555), l'« acte II de la loi “Montagne” » favorise la rénovation de l'immobilier de loisir en élargissant la possibilité de recourir aux opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs (ORIL) tandis que le dispositif Censi-Bouvard réoriente les défiscalisations vers l'acquisition de logements en vue de leur réhabilitation¹³. Pour autant, si ces nouvelles règles permettent de répondre à la fois aux préoccupations des politiques locales de maintenir l'attractivité touristique de leur territoire en réponse aux attentes des clientèles, garantissant une meilleure occupation des lits, et aux enjeux nationaux de lutte contre l'étalement urbain, voire d'amélioration de la performance énergétique¹⁴, la loi

-
1. Projet de DTA des Alpes du Nord, précité, p. 85 et 86.
 2. Schéma interrégional de massif des Alpes 2013-2020 précité, p. 12.
 3. Charte du Parc National de la Vanoise, 2015, précitée, p. 73.
 4. SRCAE Rhône-Alpes, 24 avr. 2014, orientation T01-1.
 5. Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable, 20 déc. 1994, art. 9 et Protocole dans le domaine du tourisme précité, art. 7.
 6. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, Annexe 1 : Paysages et ensembles bâtis les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard insuffisamment protégés.
 7. SRCAE Rhône-Alpes précité.
 8. SRADDET AURA précité, rapport d'objectifs, p. 135.
 9. ANMSM, *Livre blanc sur l'urbanisme en stations de montagne - Adapter l'urbanisme à la montagne française*, 2021, p. 7 : « Les commissions UTN doivent cibler les lits froids plutôt que les lits chauds : plutôt que de limiter la construction des seconds, il faut d'abord tendre à la disparition des premiers ».
 10. Charte du parc naturel régional de Chartreuse 2008-2019 précitée, orientation stratégique 3.4.1 conserver un tourisme de séjour en améliorant l'offre qualitative et quantitative d'hébergements touristiques de montagne et de loisirs de proximité d'agglomérations.
 11. ANMSM, *Charte du développement durable*, oct. 2007.
 12. Art. 47 et 50, L. n° 2016-1688, 28 déc. 2016, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.
 13. Art. 199 *sexvicies*, CGI.
 14. L'article 14 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte,

« Montagne » ne répond pas complètement aux objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre et de modération de la consommation d'espace. Elle favorise en effet les travaux de démolition-reconstruction, exclus du champ d'application des unités touristiques qui restent « nouvelles » (art. R. 122-6, C. urb.) qui sont pourtant fortement émettrices de gaz à effet de serre.

419. Les deux préoccupations d'aménagement que sont la rénovation de l'immobilier de loisirs et la diversification, dictées par le souci d'adapter les territoires de montagne aux changements climatiques, ont finalement des résultats antinomiques. Car, si la rénovation permet de limiter la consommation d'espace et d'optimiser la ressource foncière, la multiplication des activités touristiques appellent toujours de nouveaux aménagements et équipements. Le PADDUC vise par exemple à développer le golf pour faire de la Corse une destination golfique¹ ainsi que les activités liées au secteur du bien-être et de la santé (thermalisme notamment)². En 2006, Philippe Bourdeau recensait déjà un nombre croissant d'équipements dans les montagnes françaises entre 1986 et 2005, avec un nombre de sites d'escalade équipés passé de 870 à 2300 à moins de 1600 mètres d'altitude, celui des canyons de 10 à 500, les kilomètres de sentiers de grande randonnée balisés de 40 000 à 60 000, le nombre de sites de vol libre de 100 à 400 environ et les itinéraires de via ferrata de 0 à 100³.

Aujourd'hui en station comme en moyenne montagne de nouveaux loisirs sont valorisés (stade de BMX ou biathlon, VTT, vélo de route, luge sur rail, tubby, accueil de séminaires...). On assiste de plus, à l'apparition de mobiliers urbains en pleine nature sous forme d'aires de pique nique, de solarium, etc. Ils s'accompagnent en moyenne montagne d'une multiplication d'hébergements insolites, ce qui réduit l'opposition entre le tourisme intensif et le tourisme extensif, le second étant supposé moins impactant que le premier, car comme l'explique la Conférence alpine le tourisme intensif est « mis en place dans des régions limitées où l'utilisation des ressources et la mobilité sont [parfois] gérés avec grande efficacité » alors que le tourisme extensif permet à un nombre limité de personnes d'accéder par leurs propres moyens de transports à de vastes zones intactes⁴.

crée une obligation de mise en œuvre d'une isolation thermique à l'occasion de travaux importants de rénovation des bâtiments (art. L. 111-10 recodifié à l'article R. 112-1, CCH par Ord. n° 2020-71, 29 jan. 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation).

1. PADDUC, annexe 8 précitée, Fiche n° 2.

2. *Ibid.*, Fiche n° 9.

3. P. BOURDEAU, « Les sports de nature valorisent la montagne mais la soumettent à une très forte pression », *La revue durable* sept. 2006, 21.

4. CONVENTION ALPINE, Lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 alinéa 3 du protocole tourisme en vue d'une pratique cohérente de sa mise en œuvre au niveau alpin, adopté par la XIV^{ème} Conférence Alpine Convention alpine, Grassau, 13 oct. 2016, p. 14.

L'adaptation au changement climatique soulève ainsi de nouvelles problématiques environnementales.

2. Des enjeux environnementaux accentués par le changement climatique

420. La préservation des espaces passe par la protection des sols, de la biodiversité, de la ressource en eau et de la qualité de l'air, domaines partagés entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement. Le changement climatique a des conséquences pour chacun de ces éléments. Nous examinerons donc les mesures d'adaptation prévues dans les documents stratégiques en ce qui concerne les risques naturels (a.), la ressource en eau (b.), la biodiversité (c.) et les sols (d.). La qualité de l'air sera traitée en partie (e.), car elle est étroitement liée à la mobilité, seul facteur de pollution qui relève (en partie) de l'aménagement du territoire.

a. Des plans de préventions des risques complétés par les orientations ponctuelles des documents d'aménagement du territoire

421. En zone de haute montagne, 98 % des communes touristiques sont soumises à un risque au moins, et 16 % d'entre elles sont susceptibles d'être affectées par cinq types de risques différents contre 0,1 % au plan national¹. Pour l'ensemble des territoires de montagne de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, la proportion des communes soumises à un risque au moins, est élevé puisque le SRADDET AURA avance le chiffre de 90 %².

Or, ces risques sont en pleine évolution. Les changements climatiques modifient le cycle hydrologique et peuvent provoquer des précipitations localement plus importantes mais également des périodes de sécheresse estivales qui pourraient intensifier les problèmes de retrait-gonflement d'argile et d'inondations. Les territoires exposés aux risques d'incendies de forêts devraient être plus étendus, la hausse du niveau de la mer va accélérer le recul du trait de côte. En montagne, les études relatives à l'impact du changement climatique sur les mouvements de terrain laissent également craindre une augmentation des instabilités gravitaires³, une hausse des risques d'effondrement, ainsi qu'une augmentation de l'occurrence de situations générant des épisodes avalancheux intenses et/ou éventuellement avalancheux extrêmes⁴. Le ski et la cascade de glace ne sont donc pas les seules activités affectées par le changement climatique. On l'a vu à Chamonix et ailleurs, « le retrait des glaciers peut provoquer une instabilité des

1. N. LE SCOUARNEC et L. MARTIN, « Effets du changement climatique sur le tourisme » in *Le tourisme en France 2008*, INSEE références, 1^{er} avr. 2009, URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374554?sommaire=1374564> (visité le 08/11/2022), p. 66.

2. SRADDET AURA, précité, rapport d'objectifs, p. 23.

3. MEDDE, *Guide pratique : versants rocheux*, déc. 2014, p. 3.

4. MEDDE, *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques naturels, Avalanches*, août 2015, p. 18.

moraines qui remet en cause la sécurité des grimpeurs et randonneurs et l'accès aux sites¹ ».

Or, si les risques naturels sont recensés dans les **plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)** dont le régime juridique est prévu au code de l'environnement, l'adaptation à leur évolution relève en grande partie de l'aménagement du territoire. En effet, le régime des PPRNP a été conçu avant que le thème général de l'adaptation au changement climatique fasse son apparition en droit français. Aussi, l'objectif d'adaptation au changement climatique ne constitue *a priori* pas un de ses éléments. Toutefois, comme le souligne Olivier Dupéré dans un article sur l'adaptation au changement climatique au sein du régime juridique des plans de prévention des risques naturels prévisibles, « la nature objective des PPRN implique de prendre en compte l'impact du changement climatique sur l'intensité des risques naturels qu'il s'agit de prévenir, dès lors que cet impact s'avère suffisamment important et prévisible. Il en résulte que si l'objectif d'adaptation au changement climatique est dénué de tout fondement textuel explicite au sein du régime juridique des PPRN, il en constitue toutefois une implication nécessaire² ». La réglementation ainsi que certains guides méthodologiques du ministère de l'écologie ont donc évolués pour prendre en compte l'évolution probable de certains risques. Le guide général « Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) » du ministère de l'écologie d'octobre 2016 demande explicitement d'élaborer les PPR à partir de données qui « peuvent aussi concerner les phénomènes causés par les conséquences du changement climatique³ ». Les plans de préventions des risques inondation doivent, depuis le décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019, prendre en compte une hausse du niveau de la mer de 20 cm à court terme et de 60 cm dans cent ans pour évaluer le risque de submersion marine (art. R. 562-11-3 et R. 562-11-5, C. envir.). De plus, le décret instaure une bande de précaution à l'arrière des systèmes d'endiguement (art. R. 562-11-4). Le guide méthodologique sur les Plans de prévention des risques naturels, portant sur les avalanches demande quant à lui la prise en compte de l'aléa de référence centennal et de l'aléa de référence exceptionnel⁴ (« zones jaunes »). En revanche, le guide pratique « Versants rocheux » du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie de décembre 2014 ne précise pas sur quelle période doit porter l'évaluation du risque. Les plans de prévention des risques récents prennent donc de plus en plus en compte les effets du changement climatique. Toutefois compte tenu du décalage entre la doctrine « risque » et

1. GIEC, *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, 2022, p. 168.

2. O. DUPÉRE, « L'activation de l'objectif d'adaptation au changement climatique au sein du régime juridique des plans de prévention des risques naturels prévisibles : la voie primordiale du droit souple en matière de risques littoraux » in *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? : Bilan et perspectives pour l'île de la Réunion*, sous la dir. de A.-S. TABAU, Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et Européen (DICE), 2018, p. 191-218.

3. MEDDE, *Guide : Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)*, oct. 2016, p. 54.

4. MEDDE, *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques naturels, Avalanches*, op. cit., suivi de Instr. du Gouvernement, 28 sept. 2015, relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels (PPRN) Avalanches.

l'élaboration des PPRN (servitude d'utilité publique annexée aux PLU et cartes communales), les documents d'aménagement et d'urbanisme sont souvent en tête pour prendre en compte les risques à venir dans leur projet de territoire ¹.

Le **SDAGE** s'intéresse aussi aux risques torrentiels en montagne sous l'angle des ouvrages de protection, car les contraintes topographiques pour l'urbanisation y sont très fortes et les risques torrentiels omniprésents (les cônes de déjection torrentiels, dont les cours d'eau sont susceptibles de modifier fortement la trajectoire en cas d'événement hydraulique majeur, sont par exemple souvent urbanisés ²). Il invite donc à analyser l'opportunité de la création de nouveaux ouvrages de protection au regard des enjeux humains en prenant nécessairement en compte les transports solides et la rapidité des phénomènes ³. Mais l'essentiel des mesures prévues par le SDAGE, le SAGE et le PGRI concerne dans l'immédiat la limitation de l'imperméabilisation des sols et la promotion de projets permettant de restaurer les capacités d'infiltration à la fois pour limiter la pollution des eaux en temps de pluie et pour diminuer les risques d'inondation dus au ruissellement ⁴. Pour l'avenir, ces documents invitent à une amélioration de la connaissance en matière de risques intégrant les effets du changement climatique ⁵.

Le **projet de DTA des Alpes du Nord** enjoint également d'anticiper l'augmentation du risque d'inondation et d'érosion torrentielle dans le développement touristique et la planification. L'urbanisation doit donc être localisée dans les secteurs n'aggravant pas les événements liés aux risques naturels et n'augmentant pas les populations et les biens exposés ⁶. Il est rappelé en outre que la limitation de la consommation d'espaces naturels contribue à lutter contre le ruissellement.

Le **SRCAE Rhône-Alpes** insiste à son tour sur le rôle des documents d'urbanisme comme cadre intégré permettant de mettre en relation d'une part l'évaluation de la vulnérabilité et des risques et d'autre part les mesures d'adaptation. L'accentuation des risques due aux effets du changement climatique doit être prise en compte afin de limiter l'impact des événements

1. Parmi les documents stratégiques étudiés, seule la Charte du Parc naturel régional de la Chartreuse 2008-2019 précitée, n'aborde pas cette question, sans doute car elle est ancienne.

2. SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021, 3 déc. 2015, OF 8 : Augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques.

3. *Ibid.*

4. COMITÉ DE BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE, *Guide technique du SDAGE et du PGRI : eau et urbanisme en Rhône-Méditerranée, assurer la compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE et le PGRI*, déc. 2019, p. 13 ; SAGE du Drac et de la Romanche précité, p. 270.

5. SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée précité, disposition 0-05 : Affiner la connaissance pour réduire les marges d'incertitude et proposer des mesures d'adaptation efficaces, p. 44 ; PGRI du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021, approuvé par AP 7 déc. 2015, disposition « Améliorer la connaissance de la vulnérabilité du territoire » du Grand objectif n° 1 : mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement et maîtriser le coût des dommages liés à l'inondation, p. 46 ; SAGE du Drac et de la Romanche, précité, p. 250.

6. Projet de DTA des Alpes du Nord, précité, p. 86.

climatiques extrêmes. On retrouve cette recommandation dans le **SRADDET AURA** (p. 137) qui prône le développement d'une véritable gestion intégrée des risques naturels en montagne ce qui « nécessite de construire une approche systémique allant de l'analyse des aléas et des enjeux vulnérables jusqu'à la prise de décision, en passant par la caractérisation (technique et financière) des services rendus par les écosystèmes (Nature Based Solutions), dont le rôle est primordial pour limiter les risques naturels dans la région alpine » (p. 23). Il convient également d'élaborer des plans d'anticipation permettant de gérer des situations d'enclavement suite à un événement naturel (notamment en mesurant la vulnérabilité du réseau routier) (p. 137).

Parmi les services rendus par les écosystèmes, les documents stratégiques rappellent l'importance de la préservation des zones humides, des forêts et de l'activité agricole dans leur fonction de protection contre les risques¹. La fonte des glaciers en revanche tend à accroître les risques, tout comme elle accroît la pression sur la ressource en eau et ses conflits d'usages.

b. L'eau : une ressource fragilisée par l'effet conjugué du changement climatique et de la mal-adaptation à ses effets

422. Bien qu'étant abondante dans les Alpes (ne dit-on pas qu'elles sont le château d'eau des vallées et régions situées en aval), la ressource en eau tend à se fragiliser du fait d'une part de la multiplicité des usages (eau potable, hydroélectricité, irrigation, équipement de production de neige de culture...) qui s'avèrent concurrentiels et d'autre part de l'évolution des conditions climatiques qui accentue la question de l'adéquation entre la ressource, en voie de raréfaction à certaines périodes, et l'augmentation des besoins sur ces mêmes périodes. En Vanoise, la tension est telle que le Parc national estime qu'il ne sera pas possible de faire l'économie d'arbitrages par l'État entre des intérêts contradictoires². Sur le périmètre du SAGE Drac-Romanche, la commission locale de l'eau considère comme prioritaire de maîtriser et de coordonner le développement des prélèvements en tête de bassin versants pour la neige de culture³. Elle a donc établi un schéma de conciliation de la neige de culture en 2009-2010 sur 8 domaines skiables (Deux-Alpes, Alpe d'Huez, Saint-Sorlin-d'Arves, La Grave, Col d'Ornon, l'Alpe du Grand Serre, Chamrousse et Gresse-en-Vercors) pour veiller à une gestion équilibrée de la ressource en eau entre amont et aval⁴.

La situation de la Chartreuse est différente. Ce massif connaît en effet une très forte pluviométrie, « mais le caractère fortement karstique du sous-sol livre une ressource difficile à maîtriser tant en quantité qu'en qualité. Il amène à une très grande fragilité des aquifères karstiques vis-à-vis

1. Projet de DTA des Alpes du Nord, précité, p. 17 et 79, Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précitée, p. 22.

2. Charte du Parc national de la Vanoise, 2015 précitée, p. 14.

3. SAGE du Drac et de la Romanche précité, p. 151.

4. Ce document est en cours de révision actuellement.

des pollutions, de grandes variations temporelles des débits, des difficultés de délimitation des bassins versants, des captages d'alimentation en eau potable nécessitant des périmètres de protection très étendus et une ressource en quantité très variable d'un secteur à l'autre, à la limite de la rareté¹ ».

Face au constat partagé de la fragilité de la ressource en eau par les documents stratégiques, priorité est donnée à l'alimentation en eau potable² tandis que deux activités sont montrées du doigt comme principales responsables des pénuries :

- l'hydroélectricité qui par le jeu des débits réservés réduit la quantité d'eau disponible en aval et entrave les continuités écologiques. Le parc national de la Vanoise prévient donc que « la contribution importante de la Vanoise aux objectifs nationaux de production d'énergie renouvelable ne saurait se concevoir au détriment des besoins vitaux de la population et de la préservation de la qualité des milieux aquatiques dans un parc national ». Il demande donc à participer à la négociation de la réévaluation des débits réservés lors des renouvellements des concessions ainsi que le démantèlement d'équipements hydroélectriques obsolètes qui entravent inutilement la libre circulation de l'eau³,
- la neige de culture, dont les impacts dans les documents stratégiques sont parfois limités au seul prélèvement de la ressource en eau⁴ et justifiés pour des motifs économiques. Il n'en demeure pas moins que les politiques publiques cherchent à encadrer les projets d'enneigement artificiel avec plus ou moins de fermeté. Ainsi pour le schéma de massif des Alpes, la sécurisation de l'enneigement par la neige de culture doit rester possible « lorsque cela est pertinent et compatible, quantitativement et qualitativement, avec les ressources du territoire⁵ ».

Le SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021⁶ est lui moins réservé. La disposition 0-02 de son orientation fondamentale n° 0 « S'adapter aux effets du changement climatique » attire l'attention sur le risque d'accroissement de la vulnérabilité des territoires et alerte les aménageurs sur la nécessité de réaliser une analyse technique et économique pour les projets amortissables sur plusieurs années afin de s'assurer de la pérennité de l'utilisation de l'aménagement en fonction

1. Charte du parc naturel régional de Chartreuse 2008-2019, précitée, diagnostic, p. 26.

2. Voir par exemple Charte du Parc naturel régional de Chartreuse 2008-2019, précitée, p. 145.

3. Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précitée, p. 106.

4. Le diagnostic du projet de PCAET Vanoise précité relève toutefois le risque pour la biodiversité avec la neige de culture qui capte dans les rivières en période d'étiage et « court-circuite » un tronçon du cours d'eau, p. 150.

5. Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020 précité, p. 12.

6. Bien que le SDAGE Rhône-Méditerranée ait été revu en 2022, nous nous appuyons ici sur sa version précédente, la nouvelle n'ayant pas encore été prise en compte par les documents d'urbanisme.

des effets du changement climatique qu'ils subiront¹. La disposition 0-03 « Développer la prospective en appui à la mise en œuvre des stratégies d'adaptation » incite les acteurs de l'eau mais aussi du tourisme, de l'urbanisme ou de l'énergie à développer des démarches prospectives à long terme puis à mettre en œuvre les actions d'adaptation découlant de l'analyse². Enfin l'orientation fondamentale 7 qui concerne non seulement les dossiers relatifs aux projets d'installation ou d'extension d'équipements pour l'enneigement artificiel mais également ceux relatifs à la création d'unités touristiques nouvelles demande qu'ils « s'appuient sur une analyse de leur opportunité au regard de l'évolution climatique et de la pérennité de l'enneigement en moyenne altitude et de leurs conséquences économiques, une simulation du fonctionnement en période de pénurie hivernale avec établissement d'un zonage de priorité d'enneigement du domaine skiable, ainsi qu'un bilan des ressources sollicitées et volumes d'eau utilisés³ ».

Le SRCAE Rhône-Alpes était plus ferme encore puisque dans son orientation T01.2 relative aux politiques publiques consacrées au tourisme notamment de montagne vers l'adaptation des territoires aux effets du changement climatique, il demande spécifiquement une utilisation de la neige de culture sous conditions strictes : « Dans ce cadre, la neige de culture, étant une aide à l'exploitation à court à terme, ne peut en aucun cas constituer une solution d'adaptation de l'activité des domaines skiables au changement climatique⁴ » mais le SRADDET AURA se contente d'un vague « Conditionner les projets d'aménagement à la disponibilité de la ressource en eau et à ses évolutions, et à la mise en place de dispositifs d'économie d'eau en termes de prélèvements et d'usages » et « rationaliser les usages notamment pour le tourisme d'hiver et l'agriculture, et en réduire les pressions exercées notamment dans un contexte de changement climatique⁵ ». Pour le massif de la Chartreuse, situé en moyenne montagne, l'avenir du tourisme de neige, et notamment du ski alpin, était déjà incertain en 2008⁶.

Rappelons que la production, le transport et le stockage de la neige demeurent un angle mort des UTN⁷ alors même que les aménagements qu'ils nécessitent sont toujours plus nombreux et variés (usine à neige, réseaux, entrepôts à neige). Malgré cela, l'ANMSM considère que les

1. SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021 précité, p. 37. On trouve une orientation similaire dans le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2022-2027, approuvé par arrêté le 21 mars 2022, p. 47-48.

2. SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021 précité, p. 43 et SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2022-2027 précité, p. 47.

3. SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021 précité, Orientation 7, p. 232. On retrouve les mêmes orientations dans le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2022-2027, approuvé par arrêté du Préfet coordonnateur de bassin le 21 mars 2022, p. 43 et suivantes et p. 306.

4. SRCAE Rhône-Alpes précité, orientation T01.2.

5. SRADDET AURA précité, rapport d'objectifs, p. 125.

6. PLUi tenant lieu de programme local de l'habitat et valant schéma de cohérence territoriale (PLUi-H valant SCOT) du Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, diagnostic, p. 137.

7. CE, 26 juin 2019, n° 414931, *France Nature Environnement*, JCP A 2019, p. 2292 ; *Énergie-Env.-Infrastr.* 2019, p. 25, chron. S. MONTEILLET ; *AJDA* 2019, p. 1366, note PASTOR ; *Dr. env.* 2019, p. 303 ; *BJDU* 2019, 5, concl. S. HOYNCK.

procédures urbanistiques autour de la construction des retenues collinaires, sont très complexes et mériteraient d'être simplifiées pour les rendre plus accessibles. Elle propose que des aides financières administratives soient également accordées aux collectivités, car « elles sont une véritable opportunité de développement »¹. Elle demande également une révision des contraintes environnementales liées à la biodiversité lors de la construction d'équipements².

c. Biodiversité : la nécessité partagée de préserver et restaurer les continuités écologiques

423. Le plan biodiversité du ministère de la transition écologique et solidaire commence ainsi : « nous détruisons à grande vitesse le vivant, auquel nous oublions même notre appartenance. Aujourd'hui, le rythme d'extinction des espèces est 100 à 1000 fois supérieur au rythme naturel constaté lors des 10 millions d'années passées. Au cours du siècle écoulé, deux espèces de vertébrés ont disparu chaque année en moyenne sur Terre, soit plus de 200. La biodiversité se meurt en silence et nous savons que l'humanité en est responsable³ ».

Pour la montagne, cela se traduit par « un stress hydrique et climatique, ainsi qu'un changement de la couverture végétale et forestière. La faune et la flore déjà menacées aujourd'hui sont ainsi amenées à modifier leur comportement, migrer en latitude et en altitude ou disparaître. De fortes modifications de leur étagement en montagne sont ainsi probables à long terme⁴ ». On prévoit également « une diminution des surfaces pastorales utilisables en vallée, tandis que les espaces intermédiaires, autrefois pâturés au printemps et à l'automne, sont délaissés en raison de l'augmentation de la taille des troupeaux. L'abandon de ces "montagnettes" conduit à la fermeture progressive de ces milieux, entraînant à terme une perte de biodiversité et un appauvrissement des structures paysagères. On constate une montée précoce des troupeaux vers les alpages d'altitude, où la pression pastorale se concentre, au détriment de la diversité floristique⁵ ». L'ensemble des documents stratégiques étudiés à l'exception de la charte de Parc naturel régional de Chartreuse, plus ancienne, constate la « chute », « la perte », « l'érosion » ou l'effondrement de la biodiversité⁶ tout en rappelant l'importance de certains milieux pour le stockage de carbone (zone humide, forêt)⁷. Pour freiner ce phénomène, deux solutions sont systématiquement adoptées : la première consiste à améliorer la connaissance du fonctionnement des réseaux écosystémiques (action pour laquelle le PNACC II envisage de mobiliser les

1. ANMSM, *Livre blanc sur l'urbanisme en stations de montagne* précité, p. 11.

2. *Ibid.*

3. MTES, *Plan biodiversité, biodiversité tous vivants*, juill. 2018.

4. Projet de DTA des Alpes du Nord, précité, p. 72.

5. Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précitée, p. 11.

6. SRADDET AURA, précité, rapport d'objectifs, p. 169 ; Projet de DTA des Alpes du Nord, précité, p. 72 ; Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précitée, p. 11 et 129.

7. Projet de PCAET Tarentaise-Vanoise, diagnostic, p. 15 et 78.

fonds européens structurels et d'investissement ¹⁾ et la deuxième à préserver, et restaurer les continuités écologiques dans les documents d'urbanisme ²⁾.

L'objet même du SRCE intégré aujourd'hui au SRADDET est d'identifier les trames vertes et bleues, c'est-à-dire le réseau des espaces naturels terrestres et aquatiques d'un territoire favorable à l'ensemble du cycle de vie et à l'adaptation des espèces animales et végétales (voir art. L. 371-1 et R. 371-19, C. envir.) de la région. C'est d'ailleurs l'un des domaines dans lequel il est le plus prescriptif.

Il est donc indispensable que les grands espaces, notamment les grandes zones herbagères et forestières, ne rencontrent pas d'obstacles à leur continuité. La préservation des continuités fonctionnelles et des perméabilités des fonds de vallées (traversés par des infrastructures importantes) et des domaines skiables sont donc particulièrement recherchés ³⁾. Ces derniers se caractérisent en effet par une concentration d'équipements et d'aménagements ⁴⁾ et sont « impactés par le terrassement des pistes, le dérangement de la faune, les prélèvements d'eau pour la neige de culture, la densité de prédateurs généralistes augmentée du fait de la disponibilité en nourriture (biodéchets), etc. » ⁵⁾. Le SRADDET AURA se donne donc pour objectif d'ici 2030 de maintenir ou restaurer les continuités écologiques d'altitude au sein des grands domaines skiables ⁶⁾ tandis que le projet de DTA demandait que les besoins en enneigement artificiel soient définis pour tous les projets de création ou d'extension de domaine skiable, en démontrant leur compatibilité avec [...] les enjeux de maintien de la biodiversité à l'échelle des vallées ⁷⁾. La charte du Parc national de la Vanoise prévoit dans son orientation 3.6 « Intégrer les enjeux écologiques et paysagers dans les aménagements et les activités de loisirs », d'« intégrer la biodiversité dans l'aménagement des domaines skiables » en maintenant voire en restaurant les habitats de reproduction et d'hivernage. Il convient alors d'éviter leur fractionnement et d'y limiter le dérangement en période sensible. Il demande également « de mener une réflexion à l'échelle de l'ensemble du domaine skiable pour concilier au mieux, et en amont des projets ponctuels d'extension, mais aussi de restructuration, les besoins d'équipement du domaine et la préservation des zones humides » ⁸⁾. Il affirme ainsi la nécessité d'une évaluation environnementale bien en amont de l'étude d'impact des projets.

1. MTES, Plan national d'adaptation au changement climatique 2018-2022, dit « PNACC II », Action P&R-8.

2. SRADDET AURA, précité, rapport d'objectifs, p. 65 et 169 ; Projet de DTA des Alpes du Nord, précité, p. 53 et 72 ; Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précitée, p. 109 ; SRCAE Rhône Alpes précité, orientation AD3.3.

3. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 53.

4. *Ibid.*

5. SRADDET AURA précité, rapport d'objectifs, p. 78.

6. *Ibid.*

7. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 87.

8. Charte du Parc national de la Vanoise précitée, p. 115.

Il va sans dire que les continuités écologiques ne doivent pas s'arrêter aux limites administratives. Plusieurs projets alpins sont là pour y veiller. Le SRADDET mentionne ainsi les programmes Interreg tels que « Biodivalp¹ » ou « ALPBIONET » ou le projet d'agglomération de troisième génération du Grand-Genève 2016-2030 qui réserve une part importante aux continuités écologiques, comme les précédents projets².

L'acte II de la loi « Montagne » a donné pour objectif au développement équitable et durable de la montagne de permettre la reconquête de la biodiversité. Il n'est toutefois pas cohérent sur ce point puisque son article 86 rétablit une disposition introduite par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, l'architecture et au patrimoine mais supprimée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages au motif qu'elle gênait l'application du principe de continuité écologique et donc les objectifs fixés par la directive cadre européenne sur l'eau : l'article L. 211-1 du code de l'environnement (applicable à l'ensemble du territoire national) prévoit désormais que la gestion équilibrée de la ressource en eau ne fait pas obstacle à la préservation du patrimoine hydraulique, en particulier des moulins hydrauliques et de leurs dépendances, ouvrages aménagés pour l'utilisation de la force hydraulique des cours d'eau, des lacs et des mers. Ils peuvent être protégés soit au titre des monuments historiques, des abords ou des sites patrimoniaux remarquables soit en application de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme³, bien que cette protection puisse s'opposer à la restauration de continuités écologiques.

Il en est de même de la remise en état des installations classées, qui ne se traduit pas nécessairement par une restauration du site et de ses fonctionnalités (art. R. 512-75, C. envir.). Ce qui nous amène à une troisième problématique environnementale renouvelée par le contexte du changement climatique : celle de la réversibilité des aménagements.

d. La protection des sols : apparition timide de la notion de « réversibilité » dans le code de l'urbanisme par l'obligation de démontage des remontées mécaniques obsolètes

424. En droit de l'urbanisme, le sol est avant tout une ressource support des constructions, qu'il convient de consommer avec modération dans une optique de développement durable. Sans revenir sur cette notion, nous souhaitons aborder ici une autre notion proche, qui fait son entrée timidement en droit de l'urbanisme, celle de la « réversibilité » des équipements qui permet de transmettre le patrimoine « sol » aux générations futures.

1. Voir objectif 7.5 « Faire une priorité du maintien de la biodiversité alpine, en préservant et restaurant les continuités écologiques à l'échelle des Alpes occidentales, en lien avec la Région Sud PACA et les régions italiennes (Val d'Aoste, Ligurie Piémont) ».

2. SRADDET AURA précité, rapport d'objectifs, p. 155.

3. J.-F. JOYE, « Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leurs responsabilités », *RJE* 2017, 42, 2, p. 230.

Ce concept protéiforme est né du droit de l'environnement (i.) et trouve quelques rares répercussions dans le code de l'urbanisme (ii.). La référence à ce concept devient toutefois de plus en plus fréquente dans les documents stratégiques d'aménagement (iii.). En prévoyant le démontage des remontées mécaniques obsolètes et la remise en état des sites dans le code de l'urbanisme, l'« acte II de la loi “Montagne” » concrétise l'idée de réversibilité des équipements et opère donc un rapprochement supplémentaire avec le droit de l'environnement (iv.).

i. La « réversibilité » dans le code de l'environnement, un concept protéiforme

425. La « réversibilité », notion dans laquelle nous incluons celle de « remise en état » du code de l'environnement, recouvre plusieurs sens et plusieurs régimes juridiques.

Le terme de « réversibilité » est celui employé par exemple pour le stockage des déchets nucléaires. La réversibilité est alors « la capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives d'un stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion » (art. L. 542-10, C. envir.). Il n'est donc pas ici question de défaire ce qui a été fait mais de laisser la possibilité aux générations futures de faire un choix autre que le stockage pour la gestion des déchets nucléaires.

La notion de remise en état s'inscrit elle aussi dans une perspective à long terme puisqu'elle contribue à « l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (art. L. 110-1, C. envir.). On la trouve dans 77 articles dans le code de l'environnement¹ soit comme une obligation qui s'impose en réparation de dommages causés (art. L. 426-1, L. 581-27, R. 332-45, C. envir.), soit comme une sanction (art. L. 173-5, C. envir.) soit, plus couramment, comme une obligation qui s'impose sur un site en cessation définitive d'activité. Dans ce cas, elle doit être en général anticipée avant la mise en service de l'installation ou de l'activité et présentée dans l'étude d'impact accompagnant la demande d'autorisation (art. R. 512-8, C. envir. pour les carrières), qu'il s'agisse d'une Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) (art. L. 512-6-1, L. 512-7-6 et L. 512-12-1, C. envir.) ou des Installations, ouvrages, travaux, activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau (art. L. 181-23, C. envir.). Mais il ne s'agit pas toujours d'un retour à l'état initial. Il est plutôt question d'une remise en état en vue d'un usage futur² qui fait l'objet d'une négociation qui prend en compte notamment le bilan des coûts et des avantages de la réhabilitation. Il en est de même de la remise en état en fin d'exploitation des mines du code minier (art. L. 163-3 et s.,

1. À la date du 22 septembre 2022.

2. Art. R. 512-39-1, C. envir. pour le régime de l'autorisation des ICPE, art. R. 512-46-25, C. envir. pour leur régime d'enregistrement, art. R. 512-66-1, C. envir. pour leur régime de déclaration.

C. minier).

C'est cette notion de « remise en état » que l'on retrouve dans le code de l'urbanisme de façon marginale (ii.).

ii. La « réversibilité » dans le code de l'urbanisme : une notion marginale

426. Le code de l'urbanisme fait référence à la notion de « remise en état » à propos des continuités écologiques. Mais il s'agit plus d'un objectif pour l'avenir jusqu'en 2021¹ que d'une mesure d'accompagnement de nouveaux projets. On trouve également la notion de « remise en état » à propos d'équipements précaires qui par nature sont démontables² (art. L. 433-1 et s., C. urb.), d'aménagement de pistes (art. R. 473-2, C. urb. pour leur réengazonnement après travaux) ou dans le cadre de l'action en démolition des constructions irrégulières (art. L. 480-5, C. urb.) avec les termes de « rétablissement » ou « remise en état » des lieux dans leur état antérieur (art. L. 480-4, L. 480-5 et L. 480-9, C. urb.), mais s'agissant de travaux en vue de l'édification de constructions engagés conformément à un permis de construire annulé par la suite, le législateur n'a cessé d'en amoindrir la portée (art. L. 480-13)³. En outre, la condamnation à démolir un ouvrage public, dont font partie les remontées mécaniques⁴, est rare⁵ (voir *supra* n° 320, p. 445). Très récemment, la notion de réversibilité est apparue de façon indirecte dans le code de l'urbanisme à l'article L. 111-27 à propos des installations agrivoltaïques dont la définition est prévue à l'article L. 314-36 du code de l'énergie. Elle exclut de son champ d'application les installations qui ne sont pas réversibles ou qui ne permettent pas à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole.

S'il est dommage que la notion de réversibilité fasse son entrée, certes discrète, dans le code de l'urbanisme pour autoriser des constructions pérennes, elle sous-entend que la « réversibilité » existe déjà dans l'aménagement du territoire qui cherche à développer des solutions dans la perspective du « zéro artificialisation nette » et de l'adaptation au changement climatique.

1. Nous verrons en effet (*infra* n° 516, p. 692) que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets apporte des changements importants dans le code de l'urbanisme en y introduisant la notion de « renaturation » à l'article L. 101-2-1.

2. De façon similaire le code général de la propriété des personnes publiques n'autorise sur les plages que les équipements et installations démontables ou transportables et impose le retour du site à son état initial en fin de contrat de concession (art. R. 2124-16, CGPPP).

3. De manière générale la loi n'a cessé de réduire l'emprise du juge administratif sur la destinée des autorisations d'urbanisme. Voir O. Sulpice, *Le contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme fabrique de la jurisprudence. Entre rationalités juridiques et intérêts politiques*, sous la dir. de J.-C. Froment, Thèse de droit, UGA, 2020, 192 et s.

4. CE, 5 sept. 2001, n° 202836, *SCI Plein Sud*.

5. Pour un exemple concernant la construction d'un parking silo, voir CE, 14 oct. 2011, n° 320371, *Cne de Valmeinier et Syndicat mixte des Islettes*; *JCP A* 2011, p. 2365, note MANSON; *RDP* 2013, p. 79, note PETIT.

iii. La « réversibilité » dans les documents stratégiques d'aménagement : une notion polysémique

427. Le SDAGE introduit le terme de « réversibilité » à propos des nouveaux aménagements et investissements qui doivent, autant que possible, être réversibles pour éviter la « mal-adaptation »¹.

Ce terme peut prendre alors plusieurs sens : dans certains cas il est question de remise en état, par analogie avec le code de l'environnement², dans d'autres cas il s'agit de prévoir des équipements qui puissent accueillir plusieurs usages été comme hiver. La « polyvalence » est alors un terme moins ambigu puisqu'il s'agit en fait d'optimiser l'occupation de l'équipement notamment en vue d'une offre touristique « 4 saisons » pour réduire l'impact foncier lié à la multiplication d'équipements saisonniers. Entrent toutefois dans cette catégorie des équipements discutables d'un point de vue écologique comme les retenues d'altitude qui « peuvent en effet permettre le développement d'activités nautiques hors saison hivernale par exemple. Elles sont nécessaires au développement d'une montagne diversifiée » et « participent également à la préservation de la biodiversité et de la richesse naturelle du bassin montagnard³ », selon l'ANMSM, ou le ski-line de Tignes qui permet aux amateurs comme aux skieurs de haut-niveau, de skier en toute saison⁴. Dans d'autres cas enfin, il s'agit de donner la possibilité à un bâtiment de changer de fonction à court, moyen ou long terme. Il s'agit alors d'anticiper un changement d'usage ou de destination de bureaux qui pourraient ainsi devenir de l'habitat, de l'hôtellerie ou des commerces par exemple. On peut alors parler de « mutabilité » d'une construction. On peut retrouver ces deux dernières notions dans le concept d'« urbanisme circulaire » développé par Sylvain Grisot et qui repose sur trois grands principes : la mutualisation ou l'intensification des usages, la transformation des bâtiments de façon modulaire pour pouvoir les adapter en fonction de l'évolution des besoins, et le recyclage des bâtiments existants⁵. Le SRADDET AURA y fait d'ailleurs référence⁶.

Face à la multiplicité des sens de la notion de « réversibilité », certains juristes proposent de parler de « réversibilité écosystémique » pour inclure dans la remise en état de sites naturels, « la restauration des processus écologiques devant conduire à terme à fournir des services

1. SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021 précité, OF n° 0-02 Nouveaux aménagements et infrastructures : garder raison et se projeter sur le long terme, p. 43.

2. *Ibid.*

3. ANMSM, *Livre blanc sur l'urbanisme en stations de montagne* précité, p. 10 et 11.

4. Dossier UTN du Skiline, autorisé par AP région PACA, n° R93-2016-12-19-004, 19 déc. 2016, autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune de Tignes, p. 423.

5. S. GRISOT, *Manifeste pour un urbanisme circulaire : pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville*, Rennes : Éditions Apogée, 2021.

6. SRADDET AURA précité, fascicule des règles, p. 13.

écosystémiques adaptés aux usages et enjeux de la reconversion¹ », mais il s'agit là de mesures environnementales, à moins de repenser le code de l'urbanisme comme un outil de protection des sols (comme élément essentiel de l'environnement) et non comme un outil de construction dans lequel le sol n'est que le support des constructions². L'« acte II de la loi “Montagne” » pose un premier jalon dans ce sens en imposant le démontage des remontées mécaniques obsolètes.

iv. Le démontage des remontées mécaniques et la remise en état de leur site : amorce fragile de la « désoccupation » des sols par le code de l'urbanisme

428. En prévoyant le démontage des remontées mécaniques, l'« acte II de la loi “Montagne” » a amorcé une inflexion certaine du code de l'urbanisme. L'article L. 472-2 du code de l'urbanisme dispose en effet que l'autorisation d'exécution des travaux pour la création d'une remontée mécanique est assortie d'une obligation de démontage des remontées mécaniques et de leurs constructions annexes, ainsi que de remise en état des sites (sans que la consistance de celle-ci ait à être précisée dans le dossier de demande³). Elle doit intervenir dans un délai de trois ans à compter de la mise à l'arrêt définitive de ces remontées mécaniques. La France inscrit donc enfin dans son droit national l'obligation de démontage des remontées mécaniques obsolètes et la renaturation des surfaces inutilisées prévue par l'article 12 du protocole tourisme adopté le 16 octobre 1998, sans respecter toutefois pleinement le texte de la Convention alpine qui prévoit le démontage et l'enlèvement des remontées mécaniques hors d'usage ainsi que la renaturation des surfaces inutilisées, non seulement à l'occasion d'une nouvelle autorisation d'exploitation mais également au moment de la concession.

Comme l'indique Philippe Yolka, cette réforme est donc insatisfaisante, et ce à bien des égards, car :

« le législateur s'est gardé d'entrer dans des “détails” conditionnant pourtant l'effectivité du dispositif. Qu'est-ce que “l'arrêt définitif” [...] ? Jusqu'où doit s'étendre l'obligation de remise en état des sites, qui va plus loin – si les mots

1. O. TAUGOURDEAU et al., *Enjeux de la reconversion d'une friche et comment évaluer la réhabilitation écologique d'un sol dégradé, Synthèse projet Bio-TUBES*, ADEME, août 2020, URL : <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/synthese-biotubes-enjeux-reconversion-friche-2020.pdf> (visité le 31/08/2021), p. 5.

2. P. GUTTINGER, « Le concept de réversibilité et le droit » in *Comment intégrer la réversibilité dans vos aménagements*, Clermont Ferrand, 27 sept. 2019, URL : <https://www.plane-forme21.fr/comptes-rendus-d-animations/article/comment-integrer-la-reversibilite> (visité le 26/08/2021). Une thèse est en préparation sur le sujet : C. BRUNEAU « De la réversibilité des aménagements à la flexibilité des territoires : contribution juridique à la réversibilité », Université de Nantes.

3. J.-F. JOYE, « L'exigence de remise en état des lieux après la fermeture définitive des stations de ski : une problématique juridique nouvelle », *JT* 2013, 151, p. 30.

ont un sens – que le seul démontage des remontées mécaniques (au-delà d'une simple "revégétalisation", comment réparer de l'exploitation touristique l'irréparable outrage ? [...] ¹) ? Dans quelles conditions envisager la combinaison entre l'obligation nouvelle (empruntée au droit des ICPE et au droit des carrières) et les principes classiquement applicables, tirés du droit des délégations de service public et du droit domanial ? Les conditions financières du démontage auraient aussi mérité quelques précisions, la constitution de garanties – éventuellement, à l'image de fonds existants dans d'autres secteurs, comme celui des déchets – offrant un moyen efficace de faire respecter l'obligation légale ² ».

À ces questions nous ajouterons celle de la notion de « constructions annexes » des remontées mécaniques. La DREAL AURA, s'appuyant sur l'article 71 de l'« acte II de la loi "Montagne" » et la disposition 0-02 du SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021 demande en effet aux pétitionnaires de présenter, dans leurs dossiers d'installation d'enneigeurs, les modalités de remise en état du site et de démontage des équipements associés aux remontées mécaniques obsolètes, parmi lesquels elle identifie les enneigeurs « dans la mesure où cela est moins dommageable que de les laisser en place, ce qui peut être le cas pour les réseaux par exemple » en fin de période d'exploitation ³. Doit-on y inclure également les retenues d'altitude (sont-elles des constructions annexes des remontées mécaniques ? Sont-elles « réversibles » ?). L'ANMSM a déjà trouvé la parade à cette question puisque pour « dédramatiser ⁴ » la neige de culture elle fait des retenues des équipements non exclusivement liés au domaine skiable. Enfin outre le démantèlement physique, Jean-François Joye pose la question du démontage juridique. Que devient en effet la servitude administrative associée à la remontée mécanique ⁵ ?

La mention du démontage des remontées mécaniques dans le code de l'urbanisme a néanmoins le mérite de déplacer le curseur coûts-bénéfices des équipements vers les coûts économiques,

1. Ph. Yolka évoque ici le « remodelage » des pistes de ski, mais on peut également évoquer les socles bétons des remontées mécaniques, que les aménageurs fissurent à l'explosif sans les enlever, car les décaissements nécessaires auraient un impact bien trop important. La charte nationale en faveur du développement durable dans les stations de montagne prévoit pourtant de « veiller au démontage des installations désaffectées et à la remise en état des sols (y compris les socles de pylônes) », ANMSM, *Charte du développement durable*, oct. 2007.

2. P. YOLKA, « Dernier de cordée : L'environnement dans la "loi montagne 2" », *RJE* 2017, 42, 2, 246 et s. Cette absence de précision sur les conditions financières sape aujourd'hui le dispositif de l'article L. 472-2 du code de l'urbanisme, car avec l'adoption par le gouvernement du « Fonds vert » dans la perspective du « zéro artificialisation nette », les collectivités envisagent le financement du démantèlement des remontées mécaniques grâce à ces aides ou à des fonds de renaturation en compensation de l'artificialisation d'autres sols après 2030 : <https://www.ecologie.gouv.fr/fonds-vert> (visité le 17 mai 2023).

3. J. CAUVIN, *Production de neige de culture dans un contexte de changement climatique : Cadrage régional - éléments d'aide à l'instruction et à la décision*, DREAL AURA, nov. 2019, p. 26.

4. ANMSM, *Livre blanc sur l'urbanisme en stations de montagne. Adapter l'urbanisme à la montagne française*, *op. cit.*, p. 10.

5. J.-F. JOYE, « La remise en état des sites après fermeture définitive des stations de ski », *JT* 2013, 151, p. 30.

enjeu auquel les aménageurs sont plus sensibles qu'à celui des impacts environnementaux¹. Il introduit la notion de remise en état dans le code de l'urbanisme et surtout il permet de confronter les aménageurs à l'éventualité désormais juridiquement prévue par l'article R. 472-13 du code de l'urbanisme, de l'obsolescence des aménagements du domaine skiable par le recul du « front de neige », par analogie au recul du trait de côte, qu'il convient désormais d'anticiper dès la conclusion des conventions d'aménagement en définissant les modalités de la réversibilité.

Notons qu'un préfet coordonnateur de massif avait anticipé l'inscription de la notion de réversibilité dans le code de l'urbanisme en imposant dans son autorisation UTN que soient prévues par l'exploitant les modalités de financement permettant un démontage ou une reconversion du ski-line de Tignes pour éviter l'apparition d'une friche touristique². Si l'on peut y voir une amorce du changement de la position de l'État vers une bienveillance moindre envers les UTN, on peut également déplorer un choix de réparer (autant que possible) plutôt que de prévenir les dommages à l'environnement. Rappelons que l'autorisation d'exécution des travaux d'une remontée mécanique peut prévoir depuis 1988³ « les conditions dans lesquelles tout ou partie de l'installation devra être démontée, soit temporairement soit définitivement, et les conditions de remise en état des lieux » (art. R. 472-13, C. urb.), disposition restée lettre morte jusqu'à présent.

La charte du Parc national de la Vanoise avait également anticipé l'adoption de cette disposition puisque son paragraphe 3.7.1.e prévoit d'« entretenir le paysage des domaines skiables par, notamment, le démontage des installations obsolètes, la revégétalisation des pistes de ski, le nettoyage des sites et l'enlèvement de la signalétique des pistes après la saison de ski, le traitement paysager des pistes d'exploitation et équipements⁴ ».

Autre thématique environnementale, aujourd'hui liée au changement climatique après avoir longtemps été associée à la seule qualité de l'air, les déplacements touristiques, en partie éludés par les politiques publiques.

1. Ainsi, le coût d'un entrepôt pour stocker les sièges d'une remontée mécanique apparaît moins onéreux au sommet d'un télésiège où le prix du foncier est moins élevé (voire gratuit si la commune est déjà propriétaire du terrain) qu'en zone urbaine. Si on y ajoute le coût du démontage, l'opération apparaît déjà moins rentable notamment au regard des impacts paysagers et environnementaux.

2. AP. région PACA, n° R93-2016-12-19-004, 19 déc. 2016, autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune de Tignes.

3. D. n° 88-635, 6 mai 1988 modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux autorisations des remontées mécaniques et d'aménagement des postes de ski alpin, art. 3.

4. Charte du Parc national de la Vanoise, 2015 précitée, p. 119.

e. La question des déplacements, une problématique en partie éludée

429. Les déplacements motorisés sont une problématique majeure du changement climatique souvent éludée (au moins en partie) par les politiques publiques lorsqu'il s'agit des déplacements touristiques. Le souci de réduire les émissions de gaz à effet de serre ainsi que le renchérissement du coût de l'énergie dans les prochaines décennies, incitent cependant à envisager de nouvelles orientations dans le domaine des déplacements.

Car les transports pèsent lourdement (pour plus de la moitié¹) dans le bilan carbone déjà très élevé² des destinations touristiques. En Tarentaine-Vanoise l'accès des touristes aux stations représente plus de 45 % des émissions de gaz à effet de serre³, dont près des deux tiers sont liés aux transports aériens⁴. Ils s'accompagnent en outre d'autres impacts tels que la pollution de l'air et la consommation d'espace (infrastructures routières, stationnement, etc.).

Mais la question des déplacements reste particulièrement complexe pour les territoires ruraux, largement dépendant de la voiture et renvoie à la problématique de l'aménagement du territoire.

Les politiques publiques proposent dans ce domaine plusieurs solutions pour réduire l'impact des transports (et particulièrement de la voiture) notamment ceux liés au tourisme sans pour autant remettre en cause la provenance des visiteurs. La plus emblématique d'entre elles est le développement du transport par câble, qui permet d'éluder la question du transport aérien.

i. Des mesures pour éviter et réduire les impacts des transports

430. Pour éviter ou du moins limiter les impacts liés aux automobiles, les documents stratégiques proposent plusieurs types de mesures : limiter les infrastructures pour limiter les flux, adapter la capacité d'hébergement à la capacité d'accès à la station, réduire les besoins de déplacements et développer les transports en communs.

En 1985, la loi « Montagne » limitait déjà la création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière, sauf exception (art. L. 122-4, C. urb.). Dans le même sens, le protocole transports de

1. Ils représentent 57 % des émissions de GES selon l'étude Bilan Carbone de 10 stations de montagne de ANMSM de janvier 2010. Voir F. ROUSSEL, « Bilan carbone des stations de montagnes : les transports et l'habitat en première ligne », *actu-environnement.com*, 14 jan. 2010.

2. 24,11 teqCO₂/équivalent habitants (habitants et équivalents-habitants correspondant à la population touristique) pour le territoire du Parc national de la Vanoise d'après sa charte, p. 27 ; 23,5 teqCO₂/équivalent habitants pour le territoire Tarentaise-Vanoise, d'après le diagnostic du projet de PCAET précité, p. 7, 65 kteqCO₂, soit 47,8 teqCO₂/habitant pour la commune d'Huez, d'après le rapport de présentation du PLU du 26 novembre 2019, p. 147, alors que la moyenne nationale est de 11,5 teqCO₂/équivalent habitants et l'objectif pour la soutenabilité de la planète de 2,1 teqCO₂, chiffre qu'il faut réduire en outre compte tenu du retard pris dans l'atteinte des objectifs nationaux et internationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

3. Projet de PCAET Tarentaise-Vanoise précité, diagnostic, p. 7.

4. Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précitée, p. 81.

la Convention alpine dispose dans son article 11 que « les Parties contractantes s'abstiennent de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin ». Malheureusement, les réserves émises par la France lors de la ratification de ce protocole y contreviennent puisqu'elles offrent la possibilité à la France de créer des routes à grande circulation voire des autoroutes sur la base d'un schéma directeur routier national établi il y a trente ans dans un contexte bien différent (voir *supra* n° 154, p. 237).

Le projet de DTA des Alpes du Nord était lui plus cohérent avec la politique de la Convention alpine puisqu'il envisageait par exemple de limiter les infrastructures routières en optimisant la capacité des voiries existantes « par des mesures d'exploitation qui ont pour objet l'amélioration du service rendu » tandis que les « élargissements de voiries spécifiquement dédiés à des voies spécialisées partagées, visant à l'amélioration de l'efficacité des transports collectifs routiers, ne sont autorisés que sous réserve d'une étude globale démontrant l'insuffisance des voies existantes. En conséquence, les documents d'urbanisme locaux ne pourront prévoir et réserver des terrains pour ces projets que s'ils respectent ce principe¹ ».

La DTA proposait également de limiter la capacité d'hébergement à la capacité de charge du territoire, dans le but d'améliorer la qualité de l'air dégradée par les engorgements routiers. Car le transport est en tête des secteurs responsables de la pollution atmosphérique, particulièrement dans les vallées alpines situées sur des axes de transit international et qui desservent d'importants sites touristiques. La configuration géographique de ces vallées favorise en effet l'accumulation des particules dans certains secteurs². En conséquence, les documents d'urbanisme doivent intégrer la capacité d'accessibilité routière et en transport collectif aux stations comme un des éléments dimensionnant la taille et la nature de la gestion du parc d'hébergements³. L'un des objectifs majeurs de la procédure UTN était d'ailleurs de vérifier non seulement l'adéquation des équipements et aménagements des domaines skiables aux flux des skieurs, mais également plus largement l'adéquation des projets à la capacité de charge d'un territoire (infrastructures routières, eau potable, assainissement). Sur ce point, le projet de DTA déplore cependant l'absence trop fréquente de lien fort entre projets de développement des massifs et capacité des accès, notamment routiers, y compris dans leur transcription dans les documents d'urbanisme, ce qui a souvent conduit à la fois à des problèmes d'engorgements récurrents et à une urbanisation peu et mal maîtrisée⁴.

S'inscrivant en droite ligne des principes généraux de l'urbanisme, les documents stratégiques suggèrent également de limiter à la source les besoins de déplacements, par une plus grande

1. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 91.

2. SRADDET AURA précité, état des lieux, p. 244.

3. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 93.

4. *Ibid.*, p. 44.

mixité fonctionnelle des zones urbaines ou en confortant des polarités existantes¹.

Ces documents cherchent enfin à réduire l'impact de la voiture individuelle par le développement de modes de déplacements alternatifs notamment par des usages collectifs² mais surtout par l'augmentation des transports en commun, solution la plus consensuelle. Elle consiste à développer ces derniers d'une part pour accéder aux sites³ et d'autre part pour se déplacer au sein de la destination touristique lorsque l'aménagement de pistes et sentiers pour les déplacements doux ne suffisent pas⁴. Pour l'accès au site, un travail sur l'intermodalité pour changer de transport facilement est indispensable aussi bien pour les déplacements quotidiens que pour les déplacements touristiques⁵. Le transport ferroviaire a la faveur du projet de DTA des Alpes du Nord comme du SRADDET AURA et du SIMA⁶.

Une attention particulière doit alors être portée sur l'organisation de transport dit « des derniers kilomètres » qui conditionne l'efficacité de toute la chaîne de transport.

ii. Les ascenseurs valléens : dernier maillon d'une chaîne de transport qui commence souvent par l'avion

431. Compte tenu du relief et de l'efficacité prouvée des remontées mécaniques, le transport par câble apparaît aujourd'hui comme la solution idéale. Moins coûteux que la route et moins polluant, le transport par câble permet de désengorger les stations (routes et aires de stationnements) et de fluidifier la circulation (notamment en cas de fort enneigement). Il permet également une diversification touristique, une revitalisation des commerces et une solidarité entre les communes amont et les communes aval. Compte tenu de cette dimension intercommunale, l'« acte II de la loi “Montagne” » a donc fait des ascenseurs valléens des UTN structurantes. Et les projets ne manquent pas : funiflaine, liaison Allemont-Oz, Bourg d'Oisans-Huez, Séchilienne-l'Alpe du Grand Serre, Aime-La Plagne, Bozel-Courchevel, Seez-Rosières, etc.

Les transports par câble ne sont cependant pas toujours aussi vertueux qu'il y paraît. Ils nécessitent des investissements lourds avec une rentabilité incertaine, car les tarifs doivent

1. SRCAE Rhône Alpes précité, orientation UT1.2; Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 91.

2. Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précitée, mesure 3.10.1.f - Développer les transports en commun tant l'été que l'hiver, par un accompagnement technique et financier, et la promotion des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle, p. 134.

3. Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précitée, p. 81 ; Charte du Parc naturel régional de Chartreuse 2008-2019 précitée, p. 41.

4. ANMSM, *Charte du développement durable*, oct. 2007.

5. Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020 précité, p. 29 ; Charte du Parc national de la Vanoise, 2015 précitée, p. 134 ; Projet de DTA des Alpes du Nord, précité, p. 93.

6. Projet de DTA des Alpes du Nord, précité, p. 93 ; SRADDET AURA, précité, p. 91 ; Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, précité, p. 29.

rester attractifs pour dissuader du recours à la voiture. Ils peuvent reporter vers le bas les problèmes de stationnement de la station. Il faut également pouvoir prévoir un fonctionnement à l'année avec une fréquentation suffisante pour ne pas fonctionner à vide (ce qui fait émettre alors plus de gaz à effet de serre que la voiture). Enfin, les ascenseurs valléens comportent des difficultés techniques (survol des habitations). C'est pourquoi les politiques publiques ne les envisagent que comme un élément à part entière de la chaîne de déplacement¹.

L'amélioration de la desserte par les transports en commun ne saurait toutefois éluder la question du transport aérien, dont le poids dans les émissions de gaz à effet de serre mondiales est croissant².

Le projet de DTA des Alpes du Nord constate en effet en 2008 que le trafic a fortement augmenté « ces 5 dernières années » dans les aéroports à destination des stations de ski que sont celui de Chambéry-Aix (270 000 voyageurs en 2008) et Grenoble-Saint-Geoirs (469 777 voyageurs) avec le développement de l'offre « low cost »³. Or les pouvoirs publics français n'ont fait qu'encourager cette pratique en exonérant les carburants aériens de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques⁴ et en subventionnant les aéroports⁵. Il faut attendre 2021 avec l'adoption de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, pour qu'une première mesure soit adoptée. Elle ne concerne toutefois que les liaisons aériennes courtes (de moins de deux heures trente) à l'intérieur du territoire français lorsque le trajet est également assuré par le réseau ferré national sans correspondance⁶. Elle ne devrait donc pas avoir d'influence sur les stations de ski alpines dont la clientèle, composée à 25 % de touristes étrangers, provient essentiellement de Grande Bretagne, de Belgique et des Pays-Bas⁷. On constate par ailleurs

1. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 93 ; SRADDET AURA précité, p. 92 et 147 ; Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020 précité, p. 29.

2. G. DUBOIS, *Tourisme et changement climatique : les enjeux de la prospective*, sous la dir. de J.-P. CERON, Thèse de sciences économiques, Limoges, 1^{er} jan. 2012, p. 17.

3. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 43.

4. Malgré plusieurs propositions d'amendements législatifs en ce sens. Voir notamment proposition d'amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2021, Sénat n° 196 du 29 juin 2021 ; proposition d'amendement au projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875 rectifié), AN n° 166 du 22 mars 2021 ; proposition d'amendement au projet de loi d'orientation des mobilités (n° 1974), AN n° 2850 du 29 mai 2019.

5. COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, 9 juill.2008, p. 106 et s.

6. L. n° 2021-1104, 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, art. 145. Concrètement, cette mesure se limite à la fermeture de la seule ligne Bordeaux-Orly : H. MORA, *Désastres touristiques : Effets politiques, sociaux et environnementaux d'une industrie dévorante*, Paris : L'échappée, 2022, p. 81.

7. CNM, *Relevé opérationnel du comité stratégique pour le tourisme en montagne*, 12 fév. 2019. Le comité stratégique est une émanation du Conseil national de la montagne, composé d'une quarantaine d'élus de collectivités territoriales, de professionnels du tourisme, d'associations professionnelles et de représentants des ministères. Il

une dissonance forte entre d'une part la nécessité d'agir sur les transports en commun pour lutter contre le changement climatique et s'adapter à ses effets et d'autre part le souhait d'attirer une clientèle venue de pays toujours plus lointains : Brésil, Israël et Asie (Chine en particulier)¹. En Auvergne-Rhône-Alpes, la Région « s'engage en faveur du développement aérien et aéroportuaire » notamment pour le tourisme international².

À l'échelon inférieur, les documents de planification³ et les engagements politiques⁴ éludent la question de la provenance de la clientèle pour se concentrer sur les derniers kilomètres et les déplacements à l'intérieur du territoire tout en constatant « la prépondérance dans les émissions de GES des transports pour se rendre sur le lieu de vacances et en repartir⁵ ». La question des déplacements longue distance ne relève certes pas de la compétence des communes ou de l'intercommunalité, mais l'orientation de la politique touristique (de l'excursionnisme à la clientèle européenne et internationale) leur appartient pleinement à travers leur stratégie de positionnement, le marketing, la promotion, la commercialisation. . .

L'ensemble des nouvelles problématiques liées au changement climatique plaident pour une vision globale de l'aménagement du territoire, portée certes par la Région, mais qui peine à être partagée à l'échelle intercommunale malgré la multiplication des SCOT⁶. L'existence juridique des DTA, SRADDET, Schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif et chartes de parc, encouragent un changement d'échelle de l'aménagement touristique. L'ANMSM campe cependant sur une vision défensive (« L'échelon adapté pour l'urbanisme reste la commune⁷ », selon elle), épine dans le pied de l'aménagement des territoires de montagne. En outre, la souplesse de la hiérarchie des normes laisse une marge importante aux élus pour prendre en compte (ou pas) le changement climatique. Or, plus la pression foncière et électorale est forte, moins les documents d'urbanisme seront prescriptifs dans ce domaine.

Des mesures sont heureusement adoptées sous une autre bannière que celle du changement

est chargé de préparer l'élaboration d'une feuille de route déclinant des mesures opérationnelles destinées à être présentées au Premier Ministre lors du Conseil national de la montagne.

1. CNM, *Ibid.*

2. SRADDET AURA précité, rapport d'objectifs p. 154.

3. Projet de PCET Oisans, 2012, p. 4.

4. ANMSM, *Charte du développement durable*, oct. 2007, p. 15 ; DSF, Communiqué de presse : *Changement climatique et activités de montagne : DSF appelle à la mobilisation générale et annonce la prochaine mutualisation de financements en faveur de la préservation des massifs français.*, 7 nov. 2019, <http://pro.france-montagnes.com/wp-content/uploads/2019/12/DSF-PARIS-CP-0711.pdf> (visité le 13/09/2021).

5. Projet de PCET Oisans précité, p. 4.

6. Projet de DTA des Alpes du Nord précité, p. 85 ; SRCAE AURA précité (bassin d'offre touristique) ; SRADDET AURA précité, p. 191 ; Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, précité, p. 12 ; Charte du Parc national de la Vanoise, 2015, précité, p. 73.

7. ANMSM, *Livre blanc sur l'urbanisme en stations de montagne* précité, p. 12. Voir également à propos du maintien de la compétence communale en matière d'office du tourisme *supra* n° 345, p. 474.

climatique, car nombre d'autres thématiques des documents d'urbanisme y participent.

§ 2. Un droit climatique discret mais réel en urbanisme

432. L'enjeu du changement climatique, introduit en urbanisme par l'intermédiaire de la thématique « énergie », se limite à un objectif général (A.). Pour autant, nombre d'autres thématiques participent à la lutte contre le changement climatique ou à l'adaptation à ses effets (B.).

A. La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets affirmées comme principes généraux de l'urbanisme

433. Les objectifs de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets n'ont été traduits que tardivement dans la planification urbaine (1.). Ils ont cependant trouvé une concrétisation rapide par l'intermédiaire de l'évaluation environnementale des plans et programmes qui s'est généralisée (2.).

1. La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets : un principe général introduit tardivement dans le code de l'urbanisme

434. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle I » (art. 8) a modifié les principes généraux de l'urbanisme et introduit à l'ancien article L. 110 l'objectif pour les collectivités publiques de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie et d'économiser les ressources fossiles dans leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, avant de conclure que « leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ». Les politiques publiques en matière d'urbanisme doivent donc mettre en place deux stratégies : une stratégie d'atténuation, qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'une part et une stratégie d'adaptation qui consiste à prendre des mesures pour diminuer les impacts présents et à venir du changement climatique.

Par conséquent, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 14), a procédé à la réécriture de l'ancien article L. 121-1 du code de l'urbanisme pour introduire la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, ainsi que la « diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs » dans les

thématiques des documents d'urbanisme transformé ensuite « en diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile » par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (art. 132). L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme a élargi le champ d'application des principes généraux de l'urbanisme de l'ancien article L. 121-1 à l'ensemble des actions des collectivités publiques en matière d'urbanisme, que ce soit en matière de planification comme en matière de décisions d'occupation des sols, mais a relégué la « contribution à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement » en dernier objectif alors que la loi « Grenelle I » l'avait placé en tête des principes du code de l'urbanisme. De fait le changement climatique n'est pas au nombre des thématiques que doit aborder le PADD du SCOT ou du PLU, ou le DOO (sauf possibilité de définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées -art. L. 141-22, C. urb.-). Ce n'est que l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale qui introduit les transitions écologique, énergétique et climatique dans le projet d'aménagement stratégique des futurs SCOT.

L'urbanisme s'est donc bien éloigné des premières conclusions du groupe de travail « urbanisme » lors du Grenelle de l'environnement qui préconisait d'inclure des critères de performance énergétique et d'émission de GES dans les SCOT¹. La thématique du changement climatique reste donc largement facultative², tout comme la récente possibilité d'élaborer un SCOT valant Plan climat air-énergie territorial, mais il n'en demeure pas moins qu'à partir de la loi « Grenelle II » les documents d'urbanisme se sont vus imposer des mesures environnementales qui influencent l'équilibre entre les zones bâties et les zones naturelles et agricoles et participent ainsi à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ses effets. En outre, le changement climatique fait son entrée dans le diagnostic du territoire par le chemin détourné de l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement.

1. J.-P. BROUANT, *Écriture du SCOT, énergie et changement climatique. Fiche n° 1 : introduction in GRI-DAUH*, 21 mars 2013, p. 4.

2. Rappelons que pour le Conseil constitutionnel les principes généraux de l'urbanisme doivent être interprétés comme « imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer les mesures tendant à la réalisation des objectifs » énoncés : Cons. const., 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*.

2. Un principe général renforcé par l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes sur l'environnement

435. L'évaluation des incidences des plans et programmes a pris de l'importance dans la planification urbaine de deux manières : son champ d'application a été élargi (a.) et le recours à cette démarche a été généralisé (b.). Malheureusement le contenu de cette évaluation reste peu centré sur les enjeux climatiques (c.).

a. Un champ d'application élargi pour répondre aux exigences européennes

436. Si les SCOT ont d'emblée été soumis à évaluation des plans et programmes en application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement¹, il n'en a pas été de même pour les PLU qui n'étaient soumis à évaluation environnementale que s'ils étaient susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement « compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés »². En montagne, il s'agissait des plans locaux d'urbanisme qui prévoyaient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif ou qui permettaient la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000³.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 16) et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, ont élargi les cas de soumission à l'évaluation environnementale des PLU avant qu'elle ne devienne systématique avec la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (art. 40) qui soumet par ailleurs les cartes communales à évaluation environnementale au cas par cas. Cette réforme était devenue nécessaire car la surface couverte par les PLU, dont l'échelle de droit commun est devenue

1. Ord. n° 2004-489, 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; D. n° 2005-613, 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement ; Ord. n° 2016-1058, 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ; D. n° 2016-1110, 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

2. Ancien art. L. 121-10, C. urb. issu de l'Ord. n° 2004-489, 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

3. Ancien art. R. 121-14 issu du D. n° 2005-608, 27 mai 2005 relative à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme.

intercommunale avec la loi « ALUR », ne permettait plus de les considérer comme des « petites zones » au sens de la directive 2001/42/CE, qualificatif qui permettait jusque là de déroger à l'obligation d'évaluation environnementale systématique.

Par ailleurs, le champ d'application de l'évaluation environnementale s'est également élargi du fait de l'augmentation des procédures susceptibles de déclencher une évaluation des incidences du plan.

b. Une généralisation des procédures entraînant l'évaluation environnementale

437. L'évolution des documents d'urbanisme pouvait être dispensée d'évaluation des incidences, y compris lors de révisions « mineures » jusqu'à l'intervention du Conseil d'État qui a annulé les articles R. 104-1 à R. 104-16 du code de l'urbanisme issus du décret du 28 décembre 2015, en ce qu'ils n'imposaient pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part, les évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, étaient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement¹. Le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementales des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles revoit donc les cas de déclenchement de l'évaluation des incidences en distinguant trois cas : évaluation des incidences systématique, évaluation des incidences au cas par cas et dispense d'évaluation des incidences, l'objectif étant d'étendre les hypothèses de recours à l'évaluation environnementale. De plus, le décret introduit un nouveau dispositif d'examen au cas par cas en plus de la procédure prévue aux articles R. 104-28 à R. 104-32 du code de l'urbanisme : si la personne publique responsable estime que la création ou l'extension de l'UTN ou l'élaboration de la carte communale ou l'évolution du SCOT, du PLU ou de la carte communale, est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement elle peut réaliser directement l'évaluation sans passer par l'avis de l'autorité environnementale. Celle-ci ne donnera un avis (conforme) sur la nécessité de réaliser l'évaluation qu'en cas de doute sur l'opportunité d'une évaluation.

Il en résulte une nomenclature assez complexe, identique cependant pour les SCOT et les PLU : tous les documents ainsi que leurs procédures d'évolution sont soumis à évaluation des incidences s'ils permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, s'ils modifient le projet politique de la collectivité (PAS du SCOT et PADD du PLU) ou s'ils touchent à une orientation majeure du SCOT portant sur la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, la

1. CE, 19 juill. 2017, n° 400420, *Association France Nature Environnement, Constr.-Urb.* 2017, comm. 126, note L. SANTONI; *JCP A*, 4 sept. 2017, 35, act. 573, note S. TESSON.

transition écologique, énergétique et climatique (art. L. 141-10, C. urb.), ou sur les orientations de la politique de mobilité ayant pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements (art. L. 141-7, C. urb.) ou encore s'ils visent à permettre la réalisation d'une grande opération d'urbanisme, d'une opération comportant principalement des logements, ou d'un projet immobilier portant sur des locaux d'activités économiques et présentant un caractère d'intérêt général, ou enfin la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire (L. 300-6-1, C. urb.).

Une révision du PLU entraîne par principe une évaluation des incidences systématique mais elle relèvera du cas par cas si l'incidence de la révision ne porte que sur une superficie totale inférieure ou égale à un millième (1 ‰) du territoire communal, dans la limite de cinq hectares ou sur une superficie totale inférieure ou égale à un dix-millième (0,1 ‰) du territoire intercommunal, dans la limite de cinq hectares¹. Les mêmes cas s'appliquent à la mise en compatibilité lorsqu'elle a les mêmes effets qu'une révision (art. R. 104-13, C. urb.).

En revanche est exonérée d'évaluation environnementale la modification du PLU ayant pour seul objet de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ou la rectification d'une erreur matérielle (art. R. 104-12, C. urb.). L'évaluation environnementale est donc devenue un élément classique de toute réflexion d'aménagement. Elle ne permet toutefois pas de l'éclairer complètement, car les enjeux climatiques n'y sont souvent que survolés.

c. Un contenu insuffisamment centré sur les enjeux climatiques

438. La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement indique que le rapport d'évaluation des incidences d'un plan doit comporter « les effets notables probables sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ». En droit français la transcription pour les plans et programmes en urbanisme se limite à indiquer que c'est le rapport de présentation des documents d'urbanisme qui décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement². Il contient alors « les informations qui peuvent être raisonnablement

1. Notons que ces seuils exonèrent plus facilement les territoires de montagne d'une part parce que les communes y sont parfois vastes (23 761 hectares pour Saint-Christophe-en-Oisans par exemple) et d'autre part parce que pour le calcul de la limite des 5 hectares, la projection géographique réalisée au cadastre ne prend pas en compte la pente. Ainsi, un terrain carré de 100 mètres de côté a une superficie d'1 hectare. Si sa pente est de 30 %, il mesure en fait 100x104,5, soit 10 400 mètres carrés.

2. À défaut de rapport de présentation, comme dans le cas des futurs SCOT, l'article R. 104-18 prévoit qu'un rapport environnemental devra être établi. Son contenu est calqué sur celui de l'article R. 122-20 du code de

exigées » sans préciser les thèmes qui doivent être abordés (art. L. 104-1 et s, R. 104-18, C. urb.). D'après le code de l'environnement qui reprend les thèmes de la directive européenne (art. R. 122-20, C. envir.), le changement climatique n'a à être évoqué que « s'il y a lieu ». Or, il est facile d'argumenter qu'un plan à l'échelle communale ou intercommunal n'a que peu d'effets sur le climat, dont les changements sont provoqués par l'addition des émissions mondiales.

En 2010 pourtant des travaux étaient en phase d'expérimentation au ministère chargé de l'écologie afin de développer des indicateurs d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme¹ mais en 2021 force est de constater qu'aucune suite n'y avait été donnée, l'évaluation des plans et programmes ne comportant en général aucun indicateur chiffré des émissions de gaz à effet de serre induites par la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Jean-Philippe Brouant indique toutefois pour les SCOT qu'il serait difficile de ne pas aborder la question soit par référence à l'évaluation des incidences, soit dans la justification de l'articulation du schéma avec les documents avec lesquels ils doivent être compatibles ou qu'ils doivent prendre en compte² et ce d'autant plus qu'il s'agit de documents prospectifs. Par ricochet, leur diagnostic devrait donc mesurer les émissions de gaz à effet de serre du territoire concerné avant de pouvoir évaluer les incidences du schéma sur ces émissions et réfléchir dans le cadre d'une démarche itérative aux moyens de les éviter, de les réduire ou de les compenser. On peut faire le même raisonnement à l'échelle des PLU.

Ni le droit français, ni la directive européenne ne sont suffisamment explicites toutefois pour imposer qu'un bilan carbone soit effectué ou que le plan ou le schéma anticipe les effets prévisibles des changements climatiques sur l'environnement pour s'y adapter (ce qui il est vrai est difficile compte tenu des incertitudes locales en la matière). Le contenu de l'évaluation environnementale des projets (étude d'impact) est toutefois plus explicite puisque l'article R. 122-5 du code de l'environnement y inclut une description des effets notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres « des incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique³ ». De ce fait, il est peu probable que l'insuffisance de la prise en compte du changement climatique dans les évaluations environnementales des documents d'urbanisme puisse être soulevée à l'appui d'un recours contentieux (mais nous verrons que la question émerge en partie II).

l'environnement.

1. S. MONTEILLET, « Le contenu des évaluations environnementales stratégiques : évolutions en cours », *AJDA* 2010, p. 1298.

2. J.-P. BROUANT, *Écriture du SCoT, énergie et changement climatique. Fiche n° 1 : introduction in GRI-DAUH*, 21 mars 2013, p. 1.

3. Rédaction issue du D. n° 2016-1110, 11 août 2016, relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, art. 1^{er}.

À défaut d'une exigence de précisions et de chiffres dans le contenu des évaluations environnementales, d'autres thématiques liées à l'urbanisme participent à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ses effets de façon incidente.

B. *Le droit climatique dissimulé dans le droit de l'urbanisme*

439. De manière générale l'ensemble des thématiques des SCOT et des PLU participent à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ses effets¹, d'une part par leur rôle de répartition des espaces bâtis et non bâtis (A.) et d'autre part dans définition des formes urbaines et des règles d'urbanisme (B.).

1. La préservation des espaces participe à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ses effets

440. La préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels contribue à maintenir les capacités de stockage de carbone dans les sols et la biomasse végétale du territoire. Bien que difficile à quantifier au niveau d'un PLU, elle participe à la lutte contre le changement climatique. Entre 2008 et 2017, on estime en effet que les sols et la biosphère ont absorbé près de 30 % du total des émissions anthropiques de gaz à effet de serre². Mais on l'a vu les fonctions des sols sont multiples et la déprédation humaine forte, c'est pourquoi la loi impose aux documents d'urbanisme d'assurer une gestion économe des espaces en fixant des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (art. L. 141-6 et art. L. 151-5, C. urb en vigueur au 1^{er} janvier 2016), en incitant à l'intensification urbaine (art. L. 141-7 à L. 141-9, C. urb pour les SCOT et art. L. 151-4, L. 151-5, L. 151-7 et L. 151-26 à L. 151-29, C. urb pour les PLU, en vigueur au 1^{er} janvier 2016) ainsi qu'à la réhabilitation des logements et à la rénovation de l'immobilier de loisirs (art. L. 141-12, C. urb.).

Mais la préservation des espaces participe également à l'adaptation au changement climatique : la limitation de l'imperméabilisation des sols est cruciale pour la prévention des risques d'inondation dont la fréquence est appelée à croître comme conséquence des changements climatiques. C'est pourquoi, les PLU peuvent rendre inconstructibles des « bandes de précautions » délimitées à l'arrière des digues. À l'inverse pour limiter la consommation d'espace il est parfois nécessaire de rendre constructibles des zones soumises à des aléas. Le PLU pourra

1. Pour le détail des dispositions des SCOT et PLU contribuant à la stratégie d'atténuation et de prévention du réchauffement climatique, voir J.-PH. BROUANT, *Écriture du SCOT, énergie et changement climatique*, in GRIDAUH, 21 mars 2013 et M.-L. LAMBERT, C. DEMAZEUX et M. GALLAFRIO, *Climat urbain, énergie et droit de l'urbanisme*, Fiches méthodologiques, oct. 2016.

2. GIEC, *Climate Change and Land : an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019, p. 84.

alors prévoir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions (art. R. 151-42 4°, C. urb.¹) pour prendre en compte un aléa inondation accru. Le PLU peut également autoriser des constructions dans des zones d'aléa de retrait-gonflement des argiles, aléa qui pourrait s'accroître du fait du changement climatique, pourvu que des règles de constructions soient prévues dans la conception et la réhabilitation des bâtiments pour l'anticiper.

Le maintien, voire le développement d'espaces naturels ou agricoles, peut également participer à la protection de la biodiversité. Les documents d'urbanisme doivent en effet préserver et remettre en état les continuités écologiques (art. L. 141-10, L. 141-41, L. 151-7, L. 151-22 L. 151-23, L. 151-41, C. urb. en vigueur au 1^{er} janvier 2016) et peuvent classer comme espaces boisés les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer (art. L. 113-1, C. urb.), mesures qui peuvent faciliter l'adaptation des espèces végétales et animales au changement climatique, notamment les migrations d'espèces en altitude ou latitude.

La préservation des espaces invite enfin à définir des formes urbaines denses pour faire face aux enjeux climatiques.

2. L'intensification urbaine pour faire face aux enjeux climatiques

441. On l'a vu, les politiques publiques en matière de climat s'appuient sur la « mitigation » et l'adaptation au changement climatique et sur la maîtrise de la demande en énergie et le développement des énergies renouvelables. Ces principes se déclinent en trois objectifs :

- consommer moins en adoptant la sobriété énergétique,
- consommer mieux en améliorant l'efficacité énergétique,
- consommer autrement en développant les énergies renouvelables (hydroélectricité, éolienne, biomasse, solaire, géothermie, réseau de chaleur, etc.).

« L'intensification urbaine² » portée par les collectivités territoriales peut répondre à ces trois objectifs (a.). À défaut, de volonté politique, le législateur a également prévu des mesures pour ne pas empêcher la réalisation de projets ponctuels vertueux (b.).

1. D. n° 2015-1783, 28 déc. 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

2. La notion d'intensification urbaine rassemble les notions de densité urbaine et de qualité du cadre de vie. Voir INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME D'ÎLE DE FRANCE, *Comprendre la consommation des espaces agricoles et naturels, Glossaire pédagogique*, juin 2016, URL : <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/comprendre-la-consommation-des-espaces-agricoles-et-naturels/> (visité le 23/09/2022), p. 21.

a. Les documents d'urbanisme peuvent prévoir des règles pour favoriser l'intensification urbaine

442. La compacité des formes urbaines participe à la sobriété énergétique, car les constructions à étages, la mitoyenneté des bâtiments ou la mutualisation des systèmes de chauffage améliorent les performances thermiques du bâti. Elle permet également de limiter les émissions de gaz à effet de serre lorsqu'elle s'organise autour de centralités et s'accompagne de mesures pour faciliter les déplacements doux (L. 151-30 et L. 151-38, C. urb. en vigueur au 1^{er} janvier 2016) pour réduire les obligations de déplacement par la mixité fonctionnelle (art. L. 151-14, C. urb. en vigueur au 1^{er} janvier 2016) ou pour favoriser les transports en commun (L. 141-13 à L. 141-15, L151-36 et L. 151-38, C. urb. en vigueur au 1^{er} janvier 2016) ou les alternatives à l'usage de la voiture individuelle (L. 151-31, C. urb. en vigueur au 1^{er} janvier 2016). En outre, la ville compacte réduit les distances à parcourir et favorise d'autant plus le report modal vers les transports collectifs ou les modes doux. La sobriété peut également être atteinte en organisant mieux le transport de marchandises (identification des plateformes logistiques, centres de distribution urbains, aires de livraison, notamment pour limiter les nuisances du « dernier kilomètre »). Indirectement, ces mesures permettent également de lutter contre la vulnérabilité énergétique des ménages et des entreprises liée à l'usage des véhicules motorisés. Mais pour être acceptée, la densité urbaine doit s'articuler avec des espaces de respiration qui permettent de prendre en compte la question du confort climatique d'été, des continuités écologiques et de veiller à la qualité paysagère de l'espace urbain. Car l'amélioration du cadre de vie peut en effet diminuer le besoin de s'évader.

PLU et SCOT peuvent également favoriser la sobriété énergétique des espaces urbanisés en encourageant la rénovation thermique des constructions anciennes ou en imposant des normes de performances environnementales et énergétiques renforcées¹ pour les constructions neuves qui doivent s'appuyer sur une approche bioclimatique.

À cette fin, le SCOT peut imposer préalablement à l'ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur, la réalisation d'une étude d'impact prévue à l'article L. 122-2 du code de l'environnement. Une analyse de l'état initial de l'environnement doit alors être effectuée et porter notamment sur les facteurs climatiques et une description des incidences du projet sur le climat et sa vulnérabilité au changement climatique² et les mesures prévues pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement (art. R. 122-5, C. envir.). Il peut même imposer des constructions bioclimatiques dans certains secteurs même en l'absence

1. Art. L. 141-22 et L. 151-21, L. 151-28, C urb. en vigueur au 1^{er} janvier 2016 et L. 151-29-1 introduit par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 relative à l'énergie et au climat, art. 72.

2. Art. R. 122-4, C. envir. issu du D. n° 2016-1110, 11 août 2016, relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu (L. 141-18, C. urb.).

Le PLU dispose quant à lui de toute une batterie de règles : celles relatives à la volumétrie et à l'implantation des constructions (art. R. 151-39 et R. 151-40, C. urb.), peuvent favoriser la mitoyenneté des bâtiments pour éviter les déperditions énergétiques, prévoir des prospects adaptés pour éviter les zones d'ombres entre les bâtiments, donner de la souplesse aux règles d'alignement afin de pouvoir adapter l'orientation des constructions à la course du soleil et optimiser la production locale d'énergie.

Les règles relatives à la qualité urbaine, architecturale et environnementale (art. L. 151-17 à L. 151-37, C. urb.) peuvent quant à elles porter sur les matériaux (notamment sur leur teinte), imposer la prise en compte des apports solaires dans l'orientation des bâtiments : orientation choisie de manière à maximiser les apports solaires en hiver, sans qu'ils ne soient trop gênants l'été, et installations de dispositifs passifs de protection énergétique (parois brise-vent, protection solaire, etc.). Le traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et abords des constructions pourra permettre de protéger et étendre des espaces verts proches des secteurs bâtis, imposer des plantations arborées à feuillage caduc (rafraîchissant en été, mais laissant passer le soleil en hiver) ou imposer un coefficient de biotope.

En définitive le PLU grenellisé invite à la généralisation de la démarche d'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU®) proposée par l'ADEME et qui visait à prendre en compte les aspects environnementaux et énergétiques dans les projets d'aménagements opérationnels et les documents d'urbanisme, « non pas comme une contrainte secondaire, mais comme un élément fondateur¹ ».

Enfin les documents d'urbanisme peuvent favoriser le développement des énergies renouvelables en encourageant l'installation de dispositifs de production et en se fixant des objectifs de en la matière. Ainsi, si le SCOT impose préalablement à l'ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur la réalisation d'une étude d'impact prévue à l'article L. 122-2 du code de l'environnement, il déclenche l'obligation de réaliser une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergie renouvelable de la zone en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération (L. 300-1, C. urb. en vigueur au 1^{er} janvier 2016)². Rappelons que les actions ou opérations d'aménagement peuvent avoir pour objet de favoriser le développement des loisirs et du tourisme et qu'elles doivent donc prendre en compte la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique notamment lorsqu'elles constituent des UTN au sens du

1. CETE LYON ET MÉDITERRANÉE, *Éléments pour la prise en compte de l'énergie dans les documents d'urbanisme : Fiche outil n° 7 : Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU®)*, 2008.

2. J.-P. BROUANT, *Écriture du SCoT, énergie et changement climatique. Fiche n° 2 : SCOT et stratégie d'atténuation in GRIDAUH*, 21 mars 2013, p. 4.

code de l'urbanisme ou lorsque les SCOT et les PLU les définissent comme telles (art. L. 122-15 à L. 122-18, C. urb.). Le règlement du PLU pourra alors localiser les futurs aménagements ou zones ouvertes à l'urbanisation en fonction des réseaux existants (gaz, électricité, eau) et des réseaux de chaleur et de froid existants ou à développer (art. R. 151-53, C. urb. et L. 712-2 et s., C. énergie).

Il peut également imposer dans certains secteurs une production minimum d'énergie renouvelable, le cas échéant en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés (art. L. 151-21, C. urb.), et favoriser les constructions à énergie positive par un dépassement des règles de gabarit (art. L. 151-28 et R. 151-42, C. urb.). De plus, les constructions industrielles, artisanales et commerciales importantes doivent intégrer un procédé de production d'énergies renouvelables ou un système de végétalisation (art. L. 111-18-1 issu de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, art. 47).

Si le code de l'urbanisme encourage l'intensification urbaine pour faire face aux enjeux climatiques, il prévoit également des règles pour ne pas décourager les projets climatiquement vertueux.

b. Les projets climatiquement vertueux ne peuvent être empêchés par les documents d'urbanisme ou peuvent être réalisés en dérogeant à leurs règles

443. La plupart des règles que nous venons de mentionner demeurent largement facultatives. Aussi le législateur a-t-il prévu qu'à défaut d'encourager l'efficacité énergétique, les PLU, les plans d'aménagement de zone, les règlements des lotissements, les permis de construire ou d'aménager ou les décisions prises sur les déclarations préalables, ne pouvaient s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable (art. L. 111-6 et R. 111-23, C. urb.).

Il lève également les freins contenus dans certaines règles en permettant à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'occupation des sols de déroger aux règles du plan local d'urbanisme relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser certains dispositifs d'isolation (art. L. 152-5, C. urb.).

444. La prise en compte du changement climatique a fait son entrée dans la loi « Montagne », dans les principes généraux de l'urbanisme et dans les documents stratégiques supérieurs qui s'imposent aux documents d'urbanisme. Il renouvelle les politiques publiques dans de nombreux domaines : diversification des activités touristiques, rénovation de l'immobilier, prévention des risques naturels, gestion de la ressource en eau, restauration de la biodiversité,

protection des sols et modes de déplacement.

La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets font incidemment partie des thèmes des documents d'urbanisme qui offrent un éventail très large d'outils pour les territorialiser. Mais face à la faiblesse de la portée juridique et du caractère contraignant des principes généraux de l'urbanisme en la matière¹, tout repose sur la volonté politique locale qui fait rarement du changement climatique un objectif politique majeur.

Section II Une mise en œuvre limitée des règles liées au changement climatique dans les documents d'urbanisme montagnards

445. Pour que le changement climatique devienne une priorité politique locale, il faut que le phénomène soit admis et accepté. Or, si cette préoccupation a gagné du terrain, le déni subsiste sur la rapidité et l'ampleur du phénomène. À la décharge des acteurs du tourisme, la dispersion de cette activité dans les différentes branches de l'économie (transport, industrie, résidentiel, tertiaire...) a contribué pendant longtemps à éluder la question de l'impact du tourisme sur le changement climatique. Ce n'est en effet qu'en 2007 qu'un rapport établi par l'Organisation mondiale du tourisme, le Programme des nations unies pour l'environnement et l'Organisation météorologique mondiale a pour la première fois évoqué la question du tourisme dans le cadre du changement climatique². À l'instar des rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), ce rapport analyse les conséquences du changement climatique sur l'activité touristique en mettant en exergue la vulnérabilité particulière des stations de ski, présente une estimation des émissions de gaz à effet de serre de ce secteur d'activité et propose des pistes de réduction des émissions de GES et d'adaptation. L'INSEE a ensuite ajouté la question du changement climatique dans son rapport sur le tourisme en 2008, insistant sur la nécessaire adaptation de l'offre touristique du fait de la diminution de l'enneigement des stations de ski, mais ce n'est qu'en 2021 qu'est présenté en France le « premier exercice de quantification des émissions de gaz à effet de serre du secteur du

1. R. DANTEC et J.-Y. ROUX, *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée*, Rapport d'information 511, Sénat, 16 mai 2019, p. 118.

2. WORLD TOURISM ORGANIZATION et UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, *Climate change and tourism : responding to global challenges*, Madrid : World Tourism Organization, 2008, 256 p.

tourisme¹ » : le tourisme contribue ainsi à hauteur de 11 % des émissions de GES et correspond aux émissions de GES de 11 millions de Français sur une année entière.

Le rapport n'aborde cependant pas la question du tourisme en montagne. Il est probable que la contribution des stations de ski à ce bilan soit considérable puisque 77 % des émissions proviennent de la mobilité des touristes dont 41 % sont dus au transport aérien². C'est d'ailleurs ce que confirment les diagnostics des plans climat énergie de haute-montagne ou les bilans carbone des stations de ski (qui portent néanmoins sur l'ensemble des activités de leur territoire). Ainsi, le diagnostic du PCAET de Tarentaise-Vanoise constate que le bilan du territoire s'élève en 2009 à 2504 kteqCO₂, soit 23,5 teqCO₂/habitant³, le secteur du tourisme représentant les deux tiers des émissions. Pour l'Oisans, le bilan carbone s'élève à 541 kteqCO₂ soit près de 50 teqCO₂ par habitant dont un tiers est lié au tourisme⁴. Plus localement, les communes d'Huez et des Deux-Alpes ont également fait réaliser un bilan carbone en 2009. Il était respectivement de 65 kteqCO₂, soit 47,8 teqCO₂ par habitant⁵ et de 76 keqCO₂ soit 38,8 teqCO₂ par habitant⁶.

Toutefois, malgré l'amélioration des connaissances en matière de changement climatique, on constate un décalage entre les représentations scientifiques et les représentations des opérateurs touristiques qui conduit parfois à un double discours. Ainsi, en 2015 une publication conjointe de l'ANMSM et de DSF affirmait : « l'activité ski n'est pas menacée par les effets du changement climatique dans l'immédiat ». De plus, « le temps de l'évolution du climat n'est pas celui de l'échelle humaine dans lequel s'inscrivent les hommes et les femmes qui vivent et travaillent en montagne. Il est également différent de celui du monde économique puisque l'amortissement d'un appareil de remontées mécaniques (ou la durée d'une délégation de service public) se situe le plus généralement entre 18 et 30 ans. Sur ces durées, les effets du changement climatique sont difficiles à évaluer⁷ ».

On pouvait encore entendre au Mountain Summit 2021 comme commentaire de la courbe d'évolution des températures observées dans les Alpes que « pour le moment, bien que le réchauffement climatique soit très fort en été, en hiver les stations de ski [alpines] ne sont pas mises en péril par cette tendance du réchauffement climatique qui finalement est peu prégnant

1. ADEME, *Bilan des émissions de gaz à effet de serre du secteur du tourisme en France*, avr. 2021, p. 6.

2. *Ibid.*

3. Projet de PCAET Tarentaise-Vanoise, diagnostic, p. 7. https://www.tarentaise-vanoise.fr/wp-content/uploads/2018/02/APTV_Diagnostic-PCAET.pdf (visité le 9/11/2022).

4. Projet de PCET Oisans, 2012.

5. PLU d'Huez, 26 nov. 2019, rapport de présentation, p. 147.

6. PLU de Venosc, 31 mai 2011, rapport de présentation, p. 219.

7. DSF, Communiqué de presse : *Changement climatique et activités de montagne : DSF appelle à la mobilisation générale et annonce la prochaine mutualisation de financements en faveur de la préservation des massifs français*, 7 nov. 2019, <http://pro.france-montagnes.com/wp-content/uploads/2019/12/DSF-PARIS-CP-0711.pdf> (visité le 13/09/2021).

sur les mois d'hiver¹ ». Mais pour le Haut conseil pour le climat (HCC) c'est l'augmentation de la fréquence et/ou de l'intensité des extrêmes météorologiques et climatiques qui aura les conséquences les plus importantes sur le tourisme² et il conclut que « le tourisme de montagne est fortement touché par la réduction de l'enneigement³ ».

Une étude, maintenant ancienne de 2012 montre d'ailleurs qu'en 2030, à 1 500 mètres d'altitude, seuls quelques massifs (Jura, Vosges, Alpes du Nord et du centre) pourraient encore disposer d'une couverture neigeuse assez épaisse, pendant une durée suffisante, pour garantir la pérennité d'une offre touristique hivernale. Même à 1 800 mètres, les Alpes méridionales et les Pyrénées (hormis dans leur partie occidentale), ne seraient pas tout à fait certaines de disposer d'un manteau suffisant pour la pratique du ski⁴.

Mais tout en estimant que « d'ici 2050 les effets négatifs du réchauffement climatique sur l'activité touristique d'hiver s'annoncent certes limités avec les importants investissements des gestionnaires de domaines skiables en matière de neige de culture et de gestion de la ressource en eau », DSF s'inquiète que la « menace du réchauffement climatique à échéance fin de siècle pèse sur 120 000 emplois directs et indirects localisés dans les villages et vallées de montagne, une place dans le top trois mondial des destinations touristiques de montagne, 2 milliards d'euros dans la balance commerciale française et 334 millions d'euros d'investissements annuels » et appelle le « Premier Ministre à prendre toute la mesure de l'ampleur des défis que nous allons devoir relever ensemble, dès le prochain Conseil National de la Montagne⁵ ». En 2020, DSF s'engage à réduire l'empreinte carbone des domaines skiables pour atteindre la neutralité carbone à horizon 2037⁶. Mais ces émissions ne concernent que 2 % des émissions de gaz à effet de serre du tourisme de sports d'hiver⁷, car elles ne prennent pas en compte « les émissions générées par l'hébergement touristique et par les déplacements “domicile-station” de la population touristique ainsi que ceux entre “lieu d'hébergement-station” des socio-professionnels⁸ ».

1. L. VANAT, *Conférence de presse en ligne dans le cadre du Mountain Planet 2021*, 13 avr. 2021, URL : <https://www.youtube.com/watch?v=8897FkwacYc> (visité le 28/08/2021).

2. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, 30 juin 2021, p. 120.

3. *Ibid.*, p. 127.

4. R. DANTEC et J.-Y. ROUX, *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée*, *op. cit.*, p. 107.

5. DSF, Communiqué de presse : *Changement climatique et activités de montagne : DSF appelle à la mobilisation générale et annonce la prochaine mutualisation de financements en faveur de la préservation des massifs français*, précité.

6. DSF, *Eco-engagements collectifs des domaines skiables de France : feuille de route environnementale adoptée par l'ensemble des opérateurs de remontées mécaniques et Domaines skiables de France*, 2020.

7. P. MOLGA, « Un bilan carbone pour les stations de sports d'hiver », *Les Echos*, 22 jan. 2010.

8. MRAE AURA, *Rapport annuel 2022 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes*, 2023, URL : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2022-de-la-mrae-auv>

Face à ces positions contradictoires, nous avons donc voulu étudier la manière dont les territoires de montagne, à différentes échelles, prenaient en compte le changement climatique dans leurs documents d'urbanisme en distinguant atténuation et adaptation. Il ressort du SCOT Tarentaise-Vanoise, du PLUi-H Cœur de Chartreuse, du PLU de Chamrousse, de la carte communale de Laffrey et du dossier UTN d'Huez, une lente prise en compte du changement climatique avec des efforts d'atténuation limités (§ 1.) ainsi que des mesures d'adaptation variant de l'ajustement incrémental à la transformation structurelle (§ 2). La question de la maîtrise des énergies sera intégrée dans chacune des deux thématiques : atténuation et adaptation.

§ 1. Une prise en compte du changement climatique lente et des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre limités

446. Comme précisé en introduction, nous avons choisi des documents d'urbanisme à différentes échelles et correspondants à différentes situations géographiques, notamment pour ce qui est de la vulnérabilité au changement climatique. La prise en compte de cet enjeu dépend en effet fortement de la perception qu'en ont les élus mais également de l'échelle de réflexion.

Le changement climatique est par exemple quasi absent de la carte communale de Laffrey. Le tourisme y est en effet surtout estival du fait de la présence de deux lacs, même si Robert Doisneau y a immortalisé ses vacances « à la neige », à une époque où elle était abondante. La commune ne semble donc pas affectée par le changement climatique et considère que la carte communale n'est pas à même de répondre à cet enjeu¹. Ce n'est qu'à l'avant dernière page que l'on découvre un impact majeur du changement climatique sur la commune : la difficulté d'approvisionnement en eau potable de certains secteurs².

L'UTN de l'Alpe d'Huez aborde la question climatique de manière partielle, voire partielle dans la seule optique de répondre aux exigences administratives. Bien que le dossier rappelle les objectifs fixés par le PADD du PLU de lutter contre le changement climatique (p. 47), le climat y est décrit de manière purement statique (p. 128). On constate certes une baisse tendancielle de l'enneigement au fil des ans mais celui-ci reste bon (p. 72). L'enneigement artificiel apparaît nécessaire « pour pallier les conditions climatiques changeantes et maintenir une offre de ski satisfaisante et performante » (p. 75), c'est-à-dire plus pour pallier la fluctuation

ergne-a923.html (visité le 31/05/2023), p. 37.

1. Carte communale de Laffrey, 25 mai 2020, rapport de présentation, partie évaluation des incidences de la carte et mise en œuvre, p. 38.

2. *Ibid.*, p. 48.

de l'enneigement en hiver que pour répondre à une problématique qui va continuer à s'accroître sur le long terme. L'UTN donne également une liste des orientations du SRCAE en lien avec le projet, notamment l'orientation T01 : développer un tourisme compatible avec les enjeux climatiques (p. 185), sans expliquer en quoi le projet y répond.

Moins élevé en altitude et déjà très affecté par le manque d'enneigement, le PLUi-H Cœur de Chartreuse est beaucoup plus explicite sur le changement climatique mais a tendance à se focaliser uniquement sur les difficultés du domaine skiable. Il constate une hausse générale de la température moyenne et une tendance statistiquement significative à la baisse du taux d'enneigement depuis plus de 40 ans (de 1961 à 2004), tout en hésitant sur les conclusions à en tirer pour l'avenir, car « s'il existe un certain consensus sur la poursuite du réchauffement du climat à l'échelle globale, il y a plus d'incertitudes sur l'évolution climatique à échelle d'un territoire de la taille de la Chartreuse car la traduction d'un réchauffement global influe sur divers facteurs comme les circulations atmosphériques et les régimes pluviométriques par exemple¹ ». Il faut pourtant se rendre à l'évidence : « compte tenu de la baisse à très basse altitude des stations de sports d'hiver en Chartreuse, l'évolution climatique mise en évidence par plus de 40 années de mesures va entraîner, à travers des variations annuelles, des difficultés croissantes pour les stations à assurer une rentabilité fondée sur la pratique du ski alpin. Ce point important est à prendre en compte dans les orientations de la stratégie touristique du territoire² ».

À l'inverse si le PLU de Chamrousse fait du changement climatique une thématique à part entière, le tourisme n'apparaît pas dans le calcul des émissions de GES. Il consacre toutefois une vraie étude de vulnérabilité face à un hiver sans enneigement. L'énergie et la lutte contre le changement climatique constituent le chapitre 4 de l'état initial de l'environnement.

En Tarentaise-Vanoise enfin, le changement climatique et les enjeux énergétiques ont constitué une entrée primordiale pour construire les fondations du projet de SCOT. Le changement climatique apparaît donc comme une thématique à part entière et le diagnostic identifie les impacts potentiels auxquels le territoire va devoir s'adapter : les impacts sur la ressource en eau, la biodiversité, les risques naturels, la santé, le tourisme, l'agriculture, les bâtiments, les transports et la consommation d'énergie³. Mais l'évaluation des incidences du projet indique que « les liens avec l'aménagement du territoire et la planification ont été difficilement perçus et les réflexions n'ont pas abouti à des orientations majeures en termes d'aménagement » et précise : « dans un élan d'optimisme, le changement climatique a même été perçu comme un avantage compétitif par rapport à d'autres territoires, mais une nécessaire adaptabilité du

1. PLUi-H valant SCOT, du Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, rapport de présentation, p. 264.

2. *Ibid.*

3. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, rapport de présentation, p. 255.

territoire est apparue pour faire face aux conséquences de la fin de l'époque de l'or blanc »¹.

Les documents d'urbanisme varient donc de la quasi-absence de prise en compte du changement climatique à la reconnaissance de cet enjeu comme étant primordial, mais tous ou presque, se traduisent par une volonté de réduire les émissions de gaz à effet de serre (A.), tout en minimisant les impacts négatifs du tourisme (B.). Précisons qu'aucun des documents d'urbanisme étudiés ne fait référence à la SNBC.

A. *Une volonté affichée de diminuer les émissions de GES sans toutefois s'inscrire dans les trajectoires nationales*

447. Les documents d'urbanisme utilisent tous les outils classiques du code de l'urbanisme de lutte contre le changement climatique : détermination de centralités urbaines, densification, réduction des besoins de déplacements et développement de moyens alternatifs à la voiture individuelle, performance énergétique des constructions et rénovation, réduction de la consommation d'espaces, production d'énergies renouvelables. Mais la manière d'aborder ces thématiques varie en fonction des enjeux de chaque territoire. Nous examinerons successivement la stratégie du SCOT Tarentaise-Vanoise (1.), du PLUi Cœur de Chartreuse (2.) du PLU de Chamrousse (3.), l'UTN d'Huez (4.) et de la carte communale de Laffrey (5.).

1. SCOT Tarentaise-Vanoise : une politique touristique centrée sur le développement du transport par câble

448. Classiquement, le SCOT Tarentaise-Vanoise vise à réduire les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre d'une part et à développer les énergies renouvelables d'autre part. Les outils qu'il propose ont une portée toutefois limitée malgré l'adoption de quelques mesures originales ou contraignantes.

La limitation des consommations énergétiques passe par la définition d'une armature urbaine autour de pôles urbains denses (PADD 4.3.2) dont le développement doit être corrélé à la mobilité et notamment au déploiement de pistes cyclables et de stationnements vélos et au développement du réseau de transports en commun (PADD orientation 4.2.1 et DOO Orientation 5.1) pour limiter les besoins de déplacement et offrir des alternatives à l'usage de la voiture individuelle. Le SCOT prévoit également d'organiser le report modal sur les modes alternatifs à la voiture solo (4.2.2 PADD et Orientation 5 DOO) en favorisant le développement des usages partagés et collectifs de la voiture (covoiturage, autostop sécurisé, autopartage). Plus concrètement le DOO prévoit la création d'ascenseurs valléens entre les « pôles touristiques

1. *Ibid.*, évaluation environnementale, p. 415.

de vallée » et les stations ¹ avec une urbanisation dense autour des gares. Outre la mobilité des personnes, le SCOT vise à optimiser les déplacements de marchandises vers les stations (PADD 4.2.3 et DOO 5.3.4) par la création d'un espace logistique urbain en fond de vallée.

L'intensification de l'urbanisation participe également à la modération de la consommation des espaces, réduite de 33 % pour l'habitat permanent (pour passer à 18 hectares par an contre 27 hectares de 2001 à 2013) et de 40 % pour les équipements touristiques mais elle n'inclut pas les aménagements du domaine skiable.

La réduction des consommations d'énergie passe enfin par la rénovation des bâtiments ou leur remise en tourisme (par opposition à la création de nouvelles constructions), l'amélioration thermique du parc de logements et d'hébergements touristiques et la conception bioclimatique des constructions (DOO 6.3.1).

Mais pour l'essentiel le SCOT renvoie à la mise en œuvre du Plan climat (PADD 4.3.2), en cours d'élaboration, pour une traduction opérationnelle de ses orientations, étant précisé que c'est le PCAET qui doit être compatible avec le SCOT et non plus l'inverse. Dès lors il sera difficile de fixer des objectifs quantifiés de réduction des consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre dans le PCAET dans le cadre d'un scénario de développement important du SCOT.

En ce qui concerne la production d'énergie renouvelable, le SCOT affirme la volonté du territoire d'atteindre 23 % d'énergie renouvelable en 2020 en développant des constructions comportant des équipements de production d'énergie renouvelable, en positionnant prioritairement les projets d'implantation d'unité de production d'énergie solaire photovoltaïque sur les espaces déjà artificialisés (toitures, friches, etc.) et en valorisant la filière bois et la méthanisation (DOO 6.3 consommer moins d'énergie p. 108 et s.). Par ailleurs le SCOT demande d'intégrer dans les réflexions urbaines les possibilités de développement des réseaux de chaleur en prévoyant un développement urbain dense dans les secteurs qui en sont équipés ou qui pourraient l'être dans l'avenir (DOO 6.3.1).

Le SCOT Tarentaise-Vanoise entame donc le virage de la transition énergétique pour la production des énergies renouvelables mais les informations qu'il fournit restent lacunaires et il est donc difficile de savoir si l'objectif fixé est atteignable. En ce qui concerne la limitation des émissions de gaz à effet de serre, le SCOT reste sur l'idée de développer une clientèle internationale de prestige bien que les déplacements touristiques soient identifiés comme étant le secteur le plus émetteur de GES. Cette problématique est d'ailleurs facile à éluder dans la mesure où l'EPCI n'a pas de compétence en matière de transport aérien. D'autres données

1. Bozel-Courchevel et Aime gare-La Plagne, ainsi qu'une liaison par modernisation d'une remontée existante : Sées-la Rosière.

du SCOT sont également difficiles à apprécier. L'objectif de modération de la consommation d'espace, par exemple, s'appuie sur un scénario optimiste de développement¹ de 0,45 % par an avec des densités relativement faibles pour l'habitat compte tenu de l'urbanisation existante notamment dans les stations de ski². Or, le constat actuel est celui d'une baisse de la population de 0,4 % par an. On est loin de l'objectif de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation des sols de 50 % prévue par la stratégie foncière régionale, validée le 17 octobre 2012 en terme de planification, mais la réalité de la consommation pourrait s'avérer bien différente.

De plus, les outils du SCOT ont une portée souvent limitée. Ainsi pour la réhabilitation de l'immobilier de loisirs (DOO, p. 22), il est proposé que les PLU identifient les secteurs nécessitant des dispositions particulières pour favoriser la réhabilitation des constructions existantes dans lesquels ils ne devront pas imposer de contraintes non justifiées risquant de freiner les réhabilitations, mais au contraire inciter à la rénovation. Il en est de même pour l'habitat permanent (DOO, p. 82). La mesure est donc peu contraignante, tout comme celle qui, pour garantir la multiplicité des usages des ascenseurs valléens, exige que leurs horaires d'ouverture en saison touristique hivernale permettent d'offrir une alternative à la voiture pour les besoins de déplacements hors-ski (DOO p. 29). De même, ce n'est qu'à la demande des personnes publiques associées, que le SCOT a conditionné l'ouverture à l'urbanisation autour des gares de départ des liaisons câblées à la programmation réglementaire et financière de ces dernières (DOO, p. 32). Le développement des zones urbaines autour des gares d'arrivée n'est en revanche pas corrélée à la réalisation du transport par câble.

On notera toutefois l'adoption de mesures plus contraignantes et innovantes. Ainsi, pour favoriser la construction de lits chauds le SCOT instaure la notion de surface touristique pondérée (STP). Cet outil s'appuie sur la surface de plancher des hébergements créés, qu'il pondère en fonction du type de constructions pour permettre aux lits marchands de bénéficier d'un coefficient d'abattement d'autant plus important que le caractère marchand est durable, alors que les résidences secondaires supportent un « malus ». Un hôtel bénéficiera ainsi d'un abattement (c'est à dire d'un bonus de construction) de 75 % tandis que les résidences secondaires supporteront un malus de 40 %. En 2018, le SCOT a affiché une augmentation de la part des lits marchands passant de 34 % en 2015 à 36,5 % en 2017, sans préciser toutefois si ces lits sont issus de rénovations ou de projets immobiliers neufs³. Le SCOT encadre également

1. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, DOO, p. 27 : La croissance démographique annuelle était de 0,58 % par an de 1999 à 2013 et de seulement 0,1 % par an au cours des 5 dernières années précédant l'élaboration du SCOT (2008 à 2013). Le SCOT a toutefois pris le parti « de viser un rebond de la croissance dans les années futures », qu'elle estime à environ 0,45 % par an.

2. *Ibid.*, DOO, p. 76 : Fixation de seuils de densité de 17 à 25 logements par hectares selon les types de communes.

3. Observatoire du SCOT Tarentaise Vanoise, année 2018, disponible sur <https://www.tarentaise-vanoise.fr/do-main-scot/> (visité le 29/09/2021).

l'urbanisation en discontinuité (DOO, p. 32) en exigeant la démonstration de l'absence de solution alternative « présentant des avantages comparables », l'existence d'une desserte par les transports collectifs (y compris liaisons câblées) pour les projets d'hébergements touristiques de plus de 5000 m² de surface de plancher et subordonne dans ce cas l'ouverture à l'urbanisation à une évaluation environnementale.

Plus opérationnel qu'un SCOT, le PLUi-H Cœur de Chartreuse valant SCOT, tente lui aussi de participer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

2. Le PLUi cœur de Chartreuse valant SCOT : une urbanisation plus compacte mais aussi plus diffuse

449. L'évaluation environnementale du PLUi-H valant SCOT Cœur de Chartreuse indique que le projet répond aux grands principes du protocole de Kyoto par la mise en œuvre d'orientations du PADD traduites dans le règlement graphique et écrit : développement urbain maîtrisé, à même de limiter et réduire les émissions de gaz à effet de serre ainsi que la consommation foncière de terres agricoles ou naturelles¹. Les trois premières orientations du PADD (« valoriser l'identité naturelle et culturelle Chartreuse », « organiser le développement structuré et cohérent d'un territoire interconnecté », « poursuivre et accompagner le développement économique ») visent ainsi à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à favoriser la production d'énergie selon l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement² et trouvent une traduction concrète dans le Programme d'orientations et d'actions (POA) en faveur du logement, l'Orientation d'aménagement et de programmation (OAP) en faveur de la mobilité et le règlement³.

À l'instar du SCOT Tarentaise-Vanoise, le PLUi s'appuie sur l'intensification urbaine et la détermination de centralités pour diminuer les besoins de déplacements et limiter ainsi les émissions de gaz à effet de serre. Il favorise également la performance énergétique des constructions, leur rénovation, la réduction de la consommation d'espaces et la production d'énergies renouvelables.

Mais *a contrario* l'orientation 4 : « développer la capacité de création de richesses territoriales touristiques », n'a pas été dictée par la lutte contre le changement climatique. La démarche « territoire à énergie positive » (TEPOS) de Chartreuse dans laquelle le PLUi souhaite s'inscrire et qui repose classiquement sur un bilan carbone des activités agricoles, tertiaires, résidentielles,

1. PLUi-H du Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement, p. 19.

2. *Ibid.*, p. 30.

3. *Ibid.*, p. 29. Le juge a toutefois rappelé que cette OAP ne pouvait tenir lieu d'indicateur pour analyser les résultats de son application sur le territoire : voir *infra* n° 507, p. 679.

le fret, la mobilité quotidienne et l'industrie, n'a pas prévu d'axe stratégique dans le domaine du tourisme. Son action se concentre sur les consommations du secteur industriel, la mobilité quotidienne, la rénovation énergétique des bâtiments et les pratiques agricoles.

Concrètement donc, le principal levier pour à réduire les émissions de gaz à effet de serre consiste à rapprocher autant que possible les habitants et usagers du territoire des services et activités dont ils ont besoin pour réduire les besoins de déplacements motorisés. Les zones de développement économique, sont localisées à proximité des principaux pôles de vie, dans le secteur de plaine, déjà desservi par les transports en commun et le développement urbain de manière générale se développera « à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes. Ainsi, la répartition proposée pour la croissance porte par ordre décroissant : sur les pôles de vie et les pôles touristiques, les pôles d'accompagnements de ces différents pôles et les villages. La politique d'aménagement vise donc à limiter l'usage de la voiture en encourageant de nouvelles façons de travailler (télétravail, espaces de travail partagé...) ou de se déplacer (covoiturage, cycle...) » (orientation 11). Une vélo route est ainsi prévue entre Saint-Joseph-de-Rivière, Entre-Deux-Guiers et Les Échelles et les opérations importantes doivent comporter des cheminements doux ainsi que des locaux abrités pour les stationnements de cycles. Certaines OAP prévoient également l'implantation d'un arrêt de bus.

Pour la performance énergétique des constructions les axes 2 et 4 du programme d'orientations et d'actions en faveur du logement visent à encourager la rénovation thermique des logements et le règlement favorise la réalisation de constructions bioclimatiques ¹.

Pour le développement des énergies renouvelables le PLUi identifie des zones propices à la réalisation de projets de production d'énergie renouvelable (hydroélectricité, méthaniseurs...) en fonction de leurs accès à la ressource et de la limitation des conflits d'usages (orientation 11 du PADD : « œuvrer pour une meilleure gestion des énergies et favoriser les énergies renouvelables et les réseaux d'énergie »). Des zones Nc ou Ac sont ainsi délimitées au règlement graphique pour les centrales hydroélectriques et le règlement des zones agricoles et forestières n'interdit pas les projets publics stratégiques de production d'énergie renouvelable. Enfin en secteurs urbanisés l'utilisation des toitures pour la pose de panneaux solaires est encouragée au travers de recommandations sur l'exposition des bâtiments et les OAP incitent à la mobilisation d'énergies renouvelables (réseaux de chaleur urbains notamment, facilités par la compacité de l'urbanisation) dans la réalisation des opérations d'aménagement d'ensemble. Le PLU favorise également le développement de la filière bois (dont la fin n'est pas nécessairement qu'énergétique) en identifiant des emplacements réservés pour la création de plateformes de stockage/débardage de bois et des voies de desserte pour l'exploitation sylvicole.

1. *Ibid.*, rapport de présentation, Tome 3, Justifications générales des choix, p. 215.

Enfin pour la consommation d'espace, le projet du PLUi s'est attaché à mobiliser en priorité les « dents creuses » des espaces déjà urbanisés et dans les pôles les mieux équipés et à réutiliser du patrimoine bâti existant. Ainsi, au regard des tendances observées durant les précédentes décennies, l'orientation 13 du PADD fixe l'objectif, pour la période 2020-2032, de modérer la consommation foncière totale de 50 % à partir d'un scénario qui correspond à la croissance démographique observée au cours des années précédentes.

Le PLUi-H Cœur de Chartreuse apparaît donc plutôt vertueux. Mais la possibilité de réhabiliter le bâti isolé, d'en changer la destination et d'y ajouter des extensions et annexes grâce à l'« acte II de la loi “Montagne” » est une source de mitage. Avec un gisement 218 bâtis pour les changements de destination et 138 chalets d'alpage (p. 101 de l'évaluation environnementale), l'urbanisation de la Chartreuse pourrait bien se traduire par une dépendance encore très grande à la voiture individuelle et ce d'autant plus que le développement des hameaux est également envisagé pour « poursuivre la structuration des ces zones d'habitat diffus existantes » (p. 30 de l'évaluation environnementale) notamment pour y prévoir des petites opérations touristiques. En outre la consommation d'espaces ne prend pas en compte l'artificialisation liée à la réalisation des projets localisés sur des emplacements réservés. Le PLUi prévoit en effet 187 emplacements réservés pour la réalisation de voiries et ouvrages publics, 39 emplacements réservés pour la création ou la modification d'installations d'intérêt général et 20 emplacements réservés pour la création ou la modification d'espaces verts et de loisirs. Si certains de ces emplacements se situent à l'intérieur des zones urbaines, une partie concerne également les zones naturelles et agricoles sans que l'artificialisation envisagée ait été comptabilisée.

Les moyens de limiter les émissions de gaz à effet de serre diffèrent à Chamrousse, territoire à l'urbanisation plus compacte, même si celle-ci est répartie sur plusieurs sites.

3. Chamrousse : la start-up « station »

450. Le PLU de Chamrousse s'inscrit dans le cadre du SCOT de la région urbaine de Grenoble adopté le 21 décembre 2012. Bien qu'ancien, ce SCOT était assez novateur en 2012, car il entendait s'inscrire pleinement dans l'élan du Grenelle de l'environnement en se donnant pour objectifs d'augmenter de 20 % l'efficacité énergétique, de diminuer de 20 % les émissions de GES et de produire 20 % d'énergie à partir de sources renouvelables. Il comporte à cette fin une orientation visant à favoriser les économies d'énergie et à encourager la production d'énergie renouvelable qui se traduit par la polarisation des territoires, l'intensification de l'aménagement des espaces et la mixité des fonctions, le développement d'un habitat et de formes urbaines économes en énergie et le développement du recours aux énergies renouvelables¹. Le PLU

1. SCOT 2030 de la Grande Région de Grenoble, 21 déc. 2012, DOO orientation 2/6 : Favoriser les économies d'énergie et encourager la production d'énergie renouvelable, p. 228.

de Chamrousse bénéficie donc d'un environnement réglementaire porteur pour lutter contre le changement climatique.

Il établit le lien entre urbanisme et changement climatique comme suit : « L'étalement urbain favorise la dérive des consommations énergétiques et des émissions de GES. De plus, il augmente la contribution des villes au réchauffement climatique. Il engendre une artificialisation des sols (augmentation des émissions de GES), notamment au détriment des surfaces agricoles, et favorise également l'aggravation du phénomène d'îlot de chaleur urbain¹ ». Dès lors, le PLU cherche à densifier le tissu urbain en favorisant les opérations de renouvellement urbain. Il s'agit de « faire la station sur la station ». Ce levier d'action s'avère d'autant plus pertinent que le secteur résidentiel est marqué à Chamrousse par une prédominance d'appartements en résidences secondaires (93,1 % des logements sont des appartements et 91,2 % des logements sont des résidences secondaires), construits pendant la période allant de 1968 à 1975 (749 logements supplémentaires) soit à une période ne disposant pas encore de réglementation thermique². En outre, les consommations énergétiques du secteur résidentiel sont couvertes à 60 % par les produits pétroliers, fortement émetteurs en gaz à effet de serre³.

Cette opération de renouvellement urbain permet de modérer la consommation d'espace puisque l'essentiel de l'urbanisation (2,7 hectares) est prévue dans les dents creuses pour l'habitat et l'hébergement touristique. La zone d'activité, déjà artificialisée fait l'objet d'une extension de 0,48 hectares. Les consommations d'espace liées à l'implantation des futures remontées mécaniques, à l'aménagement de la nouvelle retenue d'altitude et des autres projets de loisirs n'ont cependant pas été comptabilisées.

Le PLU de Chamrousse encourage également la réalisation de projets de constructions intégrant des dispositifs d'économie d'énergie (notamment par l'intégration de panneaux photovoltaïques sur les toitures) ainsi que la réhabilitation thermique du parc existant⁴. La commune ambitionne même « de transformer le modèle classique de la station de ski en un nouveau modèle davantage adapté aux enjeux écologiques, climatiques, énergétiques et technologiques en prévoyant l'organisation de l'ensemble des réseaux locaux de distribution d'énergie (chaleur et électricité notamment) (orientation 3.1 du PADD) et prévoit de créer un réseau de chaleur collectif sur le secteur du Recoin.

Par ailleurs, le renouvellement urbain permet de réduire les besoins de déplacements par la localisation des activités et équipements près de ou dans les zones résidentielles tout en

1. *Ibid.*, rapport de présentation, état initial de l'environnement, p. 47.

2. *Ibid.*, rapport de présentation, état initial de l'environnement, p. 48.

3. *Ibid.*

4. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, PADD, orientation 5.3. Le règlement permet par exemple la création de sas limitant les déperditions énergétiques.

favorisant des modes de déplacements alternatifs à la voiture que ce soit pour les habitants ou pour les touristes. C'est ainsi que le PADD se donne pour orientation de maîtriser les accès en voiture et la place du flux automobile dès les entrées de ville, de soutenir et accompagner le développement des transports en commun et d'assurer la mise en réseau des différents pôles de vie en facilitant les déplacements actifs et le recours aux véhicules non personnels (covoiturage, autopartage. . .) (orientations 4.1 à 4.3 du PADD). Le PLU ne prévoit cependant pas d'ascenseur valléen, du moins pour le moment, alors que celui-ci était au cœur de son projet « Chamrousse 2030 ». Il n'est d'ailleurs pas totalement abandonné car le PLU y fait allusion. La commune déplore en effet que l'accès à la station soit limité par les ruptures de mode de transport et par une trop faible prise en compte de l'intermodalité (train, autopartage, transports en commun, etc.) et souhaite donc s'engager dans une réflexion globale en matière de desserte et d'accessibilité¹. Elle précise que « le PLU préfigure l'implantation d'un parking en entrée de station (secteur du Recoin) qui pourrait être connecté à un futur projet de liaison en transport par câble² ». Cette réflexion ne saurait toutefois s'envisager sans la participation des acteurs de l'aménagement de l'Y Grenoblois.

Autre commune concernée par un projet récurrent d'ascenseur valléen, la commune d'Huez dont l'élaboration du dossier UTN semble relever d'avantage du marketing que de l'urbanisme.

4. Huez : une limitation « raisonnée » des émissions de gaz à effet de serre

451. L'agriculture raisonnée est définie comme « un système de production agricole dont l'objectif premier est d'optimiser le résultat économique en maîtrisant les quantités d'intrants, et notamment les substances chimiques utilisées (pesticides, engrais) dans le but de limiter leur impact sur l'environnement³ ». On peut donc qualifier de « raisonné » le projet touristique d'Huez qui garde pour objectif premier « de refaire d'Huez une station de marque⁴ » et de « concurrencer les géants Savoie-Mont Blanc et la vallée de la Tarentaise⁵ » tout en adoptant un urbanisme moins émetteur de gaz à effet de serre, car les mesures adoptées restent limitées. Le projet d'UTN consiste certes à restructurer 19 775 m² de surface de plancher du Club Méditerranée construit en 1985 mais il s'accompagne également de la création de 18 273 m² de surface de plancher de construction neuve. Il comporte une amélioration des performances énergétiques du bâtiment initialement construit qui sera soumis aux normes de performances

1. *Ibid.*, rapport de présentation, justification des choix retenus, p. 22.

2. *Ibid.*, rapport de présentation, justification des choix retenus, p. 27.

3. Définition du dictionnaire de l'environnement du site actu-environnement, disponible sur https://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/agriculture_raisonnee.php4 (visité le 4/10/2021).

4. Dossier UTN pour l'extension du Club Méditerranée à Huez, autorisé par arrêté du préfet coordonnateur du massif des Alpes n° R93 2017 10 17 002 du 17 octobre 2017, p. 197.

5. *Ibid.*, p. 285.

de la RT 2005, mais l'effort consenti pour limiter les émissions de GES en imposant le respect de la norme technique en vigueur (RT 2012) à l'extension du bâtiment n'est que le strict minimum exigé par la loi. Si le projet participe bien au renouvellement urbain inscrit dans le PLU, il s'accompagne également de la création de 231 lits supplémentaires qui n'avaient pas été identifiés dans les besoins de développement de la commune et qui viennent donc s'ajouter aux 4600 lits initialement prévus au projet d'aménagement et de développement durables, car il est « indispensable de poursuivre une politique incitative à la création ou à l'amélioration des hébergements touristiques marchands, de type hôtels, hôtels-clubs et résidence de tourisme ¹ » pour faire face à la perte de lits commerciaux liée aux politiques de défiscalisation. Il en résulte une augmentation des émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements de touristes plus nombreux, malgré les efforts de la station pour développer les transports en commun sous la forme d'un transport par câble ou les modes de déplacements doux en bannissant la voiture du centre de la station pour rendre aux piétons l'espace public, l'objectif étant ici aussi d'avoir un « impact positif sur l'image de la station ² ».

Moins touchée économiquement par le changement climatique qu'Huez, la commune de Laffrey n'aborde pas les enjeux climatiques dans sa carte communale.

5. Laffrey – des oeillères pour poursuivre le développement

452. La carte communale de Laffrey, qui après avis de l'autorité environnementale au cas par cas, n'a pas été soumise à évaluation de ses incidences sur l'environnement, n'aborde pas directement la question de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. De manière indirecte cependant elle comporte un court paragraphe très généraliste relatif au potentiel du territoire en énergie renouvelable ³ ainsi que quelques lignes portant sur la pollution atmosphérique que le SRADDET enjoint de réduire. La carte communale considère qu'elle répond positivement ou partiellement à cette exigence en positionnant le secteur de développement à proximité du centre et de ses équipements ⁴. Elle omet ainsi d'évoquer ses impacts climatiques et atmosphériques liés aux mouvements pendulaires des futurs habitants (alors qu'en l'état actuel 82,3 % de ses habitants ne travaillent pas sur le territoire communal, étant précisé que 84 % des trajets sont effectués en voiture ⁵) ainsi que les trajets liés au tourisme, car cette activité est au cœur de son projet. C'est même la motivation principale qui a conduit à l'élaboration d'une carte communale. En effet, celle-ci vise à permettre la construction d'un centre d'interprétation sur le lieu historique de la rencontre entre Napoléon, de retour de l'île d'Elbe, et les troupes du roi

1. *Ibid.*, p. 51.

2. *Ibid.*, p. 123.

3. Carte communale de Laffrey, 25 mai 2020, rapport de présentation, p. 92.

4. *Ibid.*, rapport de présentation, p. 36.

5. *Ibid.*

en 1815, pour attirer davantage de touristes. Or, ce projet, situé dans la bande des 300 mètres du lac de Laffrey, en discontinuité de l'urbanisation existante, en dérogation à l'amendement Dupont et en site inscrit, requerrait a minima une carte communale pour permettre sa réalisation. Autant dire que dans ce contexte, l'ambition climatique de la commune était limitée.

Le cas de cette commune mis à part, on trouve dans l'ensemble des documents d'urbanisme étudiés un discours politique exprimant la nécessité de lutter contre le changement climatique. Sa traduction opérationnelle n'est cependant pas à la hauteur, car la mise en œuvre des documents d'urbanisme conduit à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre justifiée par une politique du « moins pire ».

B. Des documents d'urbanisme qui se traduisent par une augmentation des émissions de gaz à effet de serre justifiée par une politique du « moins pire »

453. Faute de bilan carbone chiffré et d'obligation stricte de réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'instar de ce qui se fait pour la consommation d'espace, les documents étudiés se contentent en fait d'une politique du moins pire et reconnaissent à demi-mot qu'ils se traduiront par une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, car « la transition vers un modèle de développement plus vertueux et anticipant les effets du changement climatique est longue et difficile à transcrire dans l'aménagement du territoire ¹ ».

L'évaluation environnementale du PLUi Cœur de Chartreuse met par exemple en avant un certain nombre de points positifs du projet tout en admettant que les choix du PADD sont susceptibles d'avoir des incidences négatives sur l'énergie, le climat et la gestion des déchets, car « malgré les choix opérés, visant à limiter les déplacements motorisés, à améliorer la performance énergétique des logements et la production d'énergie renouvelable, le choix d'inscrire le territoire dans une dynamique de croissance démographique, économique et touristique est susceptible de générer une augmentation de la consommation d'énergie, de la production de déchets et des déplacements automobiles et donc une augmentation globale des émissions de gaz à effet de serre, contribuant au réchauffement climatique ² ». Les mesures prises se réduisent finalement à beaucoup de vœux pieux pour inciter ou « ne pas empêcher » avec le constat que les réseaux de chaleurs sont complexes à réaliser dans des territoires peu denses.

À Chamrousse et Huez, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre est assumée.

1. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, rapport de présentation, évaluation des incidences, p. 429.

2. PLUi-H Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, rapport de présentation, Tome 1 de l'évaluation environnementale générale, p. 96.

1. Chamrousse : une contribution « modérée » au réchauffement climatique

454. À Chamrousse, le PLU aura un « effet modéré » sur l'accroissement des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre (GES) du fait notamment de la hausse des besoins liés au tourisme. Aussi la commune choisit-elle plutôt de mettre l'accent sur les améliorations de performance énergétique du bâti existant et à venir, sur le développement d'un réseau de chaleur alimenté par une chaufferie bois au Recoin et sur le développement de la marche à pied. L'effort mené sur la desserte en transport en commun, pourra également permettre de limiter la hausse des consommations énergétiques et des émissions de GES associées à la hausse de la fréquentation touristique. Elle admet cependant que la production de neige de culture, très énergivore, aura un impact néfaste sur les consommations énergétiques. Impacts positifs et négatifs sont donc évoqués sans que l'on puisse vérifier si les premiers permettent de contrebalancer les seconds.

Le dossier UTN d'Huez évite également de chiffrer des émissions de gaz à effet de serre.

2. Huez : la politique du greenwashing

455. Le dossier UTN d'Huez qui doit démontrer que le projet envisagé par la commune prend en compte la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique (art. L. 122-15, C. urb.) comporte quelques pages intitulées : « prise en compte du climat ¹ ». Elles se bornent à constater une amélioration des performances énergétiques du bâtiment, sans mentionner le fait qu'il comporte des équipements énergétiquement aberrants, comme l'aménagement sur plusieurs niveaux « de larges terrasses au plancher chauffé en hiver », afin de « proposer un maximum d'espaces extérieurs pour accentuer le sentiment de communion avec le paysage environnant, tout en profitant du confort d'un village haut de gamme 4 tridents », une piscine ou un jacuzzi extérieurs, chauffés, été comme hiver. Le projet se félicite également de limiter les déplacements des touristes, tout en omettant les impacts liés à l'objectif affiché d'attirer une clientèle internationale par la montée en gamme (4 tridents) du Club méditerranée ². De même, pour les émissions de GES liées aux déplacements, le dossier évalue le flux généré par les nouveaux lits à environ 50 véhicules supplémentaires et « 1/3 des personnes étant venues en transport organisé par le Club Med ». Or 77 % des émissions de gaz à effet de serre des Club Méditerranée résultent des transports de personnes ³, impacts que l'opérateur entend réduire en implantant ses villages à « proximité des bassins de clientèle », ce qui est en contradiction avec

1. Dossier UTN pour l'extension du Club Méditerranée à Huez, autorisé par arrêté du préfet coordonnateur du massif des Alpes n° R93 2017 10 17 002 du 17 octobre 2017, p. 390-392.

2. *Ibid.*, p. 214.

3. *Ibid.*, p. 268.

la montée en gamme en vue d'attirer une plus grande proportion de touristes étrangers¹.

En minimisant ainsi les émissions de GES du projet, le dossier peut sereinement conclure à leur « faiblesse », sans aucune estimation chiffrée. Or, compte tenu du bilan carbone que la station a réalisé en 2009, et qui fait état d'émissions de 47,75 kteqCO₂ par habitant l'enjeu n'est pas de respecter les normes thermiques de construction mais de réduire drastiquement les émissions de GES.

Le greenwashing atteint son apogée dans la description des autres projets touristiques de la station, qui comportent notamment une liaison câblée entre les Deux-Alpes et l'Alpe d'Huez : « Répondre aux enjeux de mutations climatiques et énergétiques est une ambition de premier ordre ; La liaison par câble est une technologie durable où le carbone par kilomètre de transport est l'un des plus performant et inclusif. La prise en compte de la biodiversité et de la richesse environnementale pourront être traitées de manière respectueuse au regard d'une volonté d'impact écologique a minima sur les espaces survolés² ». Or, il n'est pas question ici de remplacer une route mais d'attirer une clientèle internationale dans le but d'assurer « le rayonnement de l'Oisans et de l'Isère au premier rang des grandes stations françaises, européennes et internationales » en leur proposant des activités de motoneige, de promenade en chenillettes autour des lacs du plateau de l'Alpe d'Huez³, de la conduite sur glace, des activités aériennes, du ski nocturne...⁴). Le précédent dossier UTN, autorisé par arrêté préfectoral du 19 décembre 2016, modifié le 14 mars 2017, assumait quant à lui la hausse des émissions de gaz à effet de serre générée par le projet : « Aujourd'hui, le total d'émissions atteint 65 000 tonnes éq. CO₂ pour 1 361 habitants. Ce sont 96 % des émissions relatives aux déplacements de personnes qui sont engendrées par la population touristique. Aux termes des travaux, on estime à 66 846 tonnes éq. CO₂ pour 2 361 habitants ». L'évolution entre aujourd'hui et demain correspond à une hausse de 3 % d'émission de GES, jugée « très faible⁵ » des effets prévisibles. On ne sait si l'on doit déplorer le cynisme avec lequel la collectivité poursuit un développement climaticide en connaissance de cause ou si l'on doit se réjouir de la rigueur avec laquelle le rapport de présentation évalue la hausse des émissions de gaz à effet de serre.

Au final on constate l'importance de la réflexion territoriale : moins l'échelle est grande, plus les effets du changement climatique sont oubliés. Mais quel que soit le document d'urbanisme, on ne peut que regretter le manque d'ambition des collectivités territoriales en matière de lutte

1. *Ibid.*, p. 214.

2. *Ibid.*, p. 285.

3. *Ibid.*, p. 102. La pratique de cette activité est étonnante au regard de la protection du périmètre rapproché du Lac blanc où la circulation des véhicules motorisés est interdite, hors véhicules accrédités par la commune ou la SATA.

4. *Ibid.*, p. 58.

5. *Ibid.*, p. 59.

contre le changement climatique. En toute logique, elles devraient donc envisager des mesures d'adaptation à la hauteur de l'augmentation de leurs émissions. Tel n'est évidemment pas le cas, même si une sortie du « toute neige » s'amorce.

§ 2. L'adaptation au service de la résilience limitée à des ajustements ponctuels

456. Introduite dans le rapport du GIEC en 2001, l'adaptation est définie comme « une démarche d'ajustement au climat actuel ou attendu, ainsi qu'à ses conséquences. Pour les systèmes humains, il s'agit d'atténuer les effets préjudiciables et d'exploiter les effets bénéfiques. Pour les systèmes naturels, l'intervention humaine peut faciliter l'adaptation au climat attendu, ainsi qu'à ses conséquences¹ ». D'abord envisagée comme une réponse palliative à l'échec de l'atténuation, en lien avec la vulnérabilité, et largement réduite à une liste de mesures techniques, l'adaptation a évolué vers une approche dynamique et systémique avec le cinquième rapport du GIEC en 2014 : « d'ajustement ponctuel à finalité essentiellement protectrice, l'adaptation devient transformationnelle et proactive² ».

Mais toute adaptation n'est pas bénéfique. Le Haut conseil pour le climat distingue en effet l'adaptation incrémentale, par actions ponctuelles et sectorielles, qui ne modifie pas fondamentalement le système, l'adaptation systémique, qui modifie le système au-delà de l'ajustement marginal, sans en changer toutefois la nature ou l'organisation fondamentale et l'adaptation transformative, reposant sur des transformations structurelles, qui changent la nature du système dans sa globalité et conduisent à sa bifurcation³. Il précise que « la succession graduelle des ajustements peut conduire à moyen et long terme à l'adaptation transformative. L'adaptation incrémentale est souvent plus facile à mettre en œuvre et permet de mobiliser les acteurs du secteur concerné. L'adaptation transformative est cependant plus efficiente si l'on considère le coût croissant des dommages et/ou le coût plus élevé de mesures incrémentales amenées à être dépassées⁴ ».

À l'inverse, un changement opéré dans les systèmes naturels ou humains qui font face au changement climatique et qui conduit (de manière non intentionnelle) à augmenter la vulnérabilité au lieu de la réduire, constitue une maladaptation. L'exemple classique est celui du recours à la climatisation, qui permet de faire face à des canicules, mais qui contribue à augmenter le

1. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, Rapport annuel 2021, *op. cit.*, p. 130.

2. *Ibid.*, p. 116.

3. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, Rapport annuel 2021, *op. cit.*, p. 133.

4. *Ibid.* Voir également le site internet du Ministère de la transition écologique <https://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-france-au-changement-climatique> (visité le 19/11/2021).

réchauffement climatique. L'investissement dans l'isolation est dans ce cas bien plus efficace à long terme.

L'adaptation est intervenue plus tardivement dans les politiques publiques que la « mitigation » et le sujet reste délicat dans la mesure où les solutions qui dépendent largement du contexte territoriale local, ne peuvent être généralisées. Mais en urbanisme on constate une inversion de l'appropriation de ces concepts, l'adaptation étant plus facile à mettre en œuvre pour le porteur de projet. « On permet en effet à un secteur d'anticiper une menace en s'adaptant plutôt que de lui demander des efforts volontaires d'atténuation de ses émissions qui, dans le cas du tourisme, pourraient remettre en cause certains segments de l'activité¹ ». C'est ce qui ressort des documents d'urbanisme que nous avons étudiés : les collectivités ont toutes pris des mesures pour s'adapter au changement climatique sans toutefois changer leur modèle de développement qui s'appuie sur la monoactivité tourisme. Ils mettent ainsi en avant des mesures variables allant de l'adaptation incrémentale à la transformation avec des degrés d'implication variés allant du simple respect du code de l'urbanisme à une mobilisation volontaire des outils réglementaires (A.). La diversification des activités, principale mesure d'adaptation, est largement amorcée mais le ski reste bien souvent au cœur des projets communaux ou intercommunaux grâce à l'enneigement artificiel. Celui-ci, par la pression accrue sur la ressource en eau qu'il exerce, demeure en effet le talon d'Achille des tous les plans et programmes et on peut parler ici de maladaptation (B.).

A. L'adaptation au changement climatique : des mesures essentiellement ponctuelles et sectorielles

457. Nous ne reviendrons pas ici sur les mesures de réhabilitation de l'immobilier, la compacité des constructions, ainsi que celles en faveur de la réduction des besoins de déplacements en voiture individuelle évoquées à propos de la lutte contre le changement climatique et qui participent à l'adaptation au changement climatique dans la perspective d'une hausse du prix des énergies fossiles. Nous avons souhaité en revanche, reprendre les thèmes qui ressortent de l'étude du droit climatique et des politiques publiques applicables à l'urbanisme en montagne, à savoir : les risques naturels, la biodiversité et la diversification des activités. La thématique de l'eau sera abordée dans la partie suivante relative à la maladaptation. Quant à la notion de « réversibilité » elle n'est pas du tout évoquée dans les documents d'urbanisme (sauf pour désigner un équipement qui fonctionne été comme hiver, tel qu'une piste de ski indoor).

1. G. DUBOIS, *Tourisme et changement climatique : les enjeux de la prospective*, sous la dir. de J.-P. CERON, Thèse de sciences économiques, Limoges, 1^{er} jan. 2012, p. 24.

1. Une meilleure prise en compte des risques naturels

458. Nous avons vu dans le domaine des risques naturels que l'essentiel des mesures relève des plans de prévention des risques, mais que les documents d'urbanisme jouent un rôle majeur comme cadre intégré permettant de mettre en relation d'une part l'évaluation de la vulnérabilité et des risques et d'autre part les mesures d'adaptation (*supra* n° 421, p. 558). La prise en compte des risques est d'ailleurs une obligation fondamentale du code de l'urbanisme que ce soit dans les plans, programmes et projets d'urbanisme. L'adaptation passe par une amélioration de la connaissance des aléas et des enjeux, qui n'est cependant pas systématique avant l'adoption de nouveaux projets touristiques. L'adaptation suppose également d'anticiper les risques induits par de nouvelles urbanisations.

À défaut de pouvoir anticiper avec précisions les impacts du changement climatique sur nombre d'aléas, il convient *a minima* en effet d'avoir une connaissance actuelle des risques. De plus, plus le plan de prévention des risques est récent, plus il a une connaissance actualisée des aléas et des enjeux et plus il fait preuve de précaution avec la délimitation de bandes de recul derrière les digues¹ ou la prise en compte, pour les avalanches, de l'aléa de référence centennal et de l'aléa de référence exceptionnel² (« zones jaunes »), compte tenu de l'évolution de la doctrine de l'État en la matière.

Aussi, bien que tous les documents étudiés respectent leurs obligations légales de disposer d'un document de risques³, on constate une disparité des situations territoriales : la commune de Laffrey n'est couverte que par un arrêté préfectoral pris au titre de l'ancien article R. 111-3 du code de l'urbanisme du 12 novembre 1986. De même, la commune de Chamrousse ne dispose pas d'un PPRN, mais uniquement d'un arrêté préfectoral du même type en date du 31 décembre 1992. Elle a donc fait réaliser une carte d'aléa en 2018. La commune d'Huez ne dispose également comme SUP que d'un arrêté préfectoral du 13 janvier 1976 pris au titre de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme actualisé en 2015 à l'occasion de l'élaboration du PLU. Un projet de Plan de prévention des risques naturels (PPRN) a également été porté à sa connaissance le 2 mai 2000.

1. MTES, *Modalités d'application du décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine »*, nov. 2019.

2. MEDDE, *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques naturels, Avalanches*, août 2015 et Instruction du gouvernement, 28 sept. 2015 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels (PPRN) Avalanches.

3. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, PADD Orientation 5.4 : « sécuriser la station par la prévention et la maîtrise des risques » ; PLUi-H Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, PADD, Axe 1 orientation 9 « Prendre en compte les aléas naturels, technologiques et nuisances dans les choix d'aménagement » ; SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, DOO Orientation 6.4 « Poursuivre l'intégration de la culture du risque » ; Pour Huez, le règlement du PLU du 26 novembre 2019 intégré la connaissance de l'ensemble des aléas et permet la réalisation de l'UTN envisagée au regard des risques.

À l'inverse, la Tarentaise est dotée de plans de prévention du risque inondation, de plans de prévention multirisques, de plans de prévention des risques miniers et d'un plan de prévention des risques technologiques, sans que le SCOT en fasse la liste. Son diagnostic s'appuie par ailleurs sur les cartes locales du phénomène avalancheux. Le PLUi-H Cœur de Chartreuse valant SCOT transcrit également la divergence dans la gestion entre Savoie et Isère : il constate en effet que côté Savoie, les communes :

« sont pour la plupart couvertes par des Plan d'indexation en Z (PIZ) qui correspondent à des cartes d'aléas accompagnées d'un cahier de prescriptions spéciales[...]. On trouve aussi des Plans de Prévention des Risques naturels récents approuvés et quelques études de risques plus ponctuelles, localisées sur des secteurs précis. [...] Les communes iséroises appliquent quant à elles une doctrine plus stricte avec un règlement type élaboré et validé par les acteurs risques sur le territoire, connu sous le nom de "PPRN type de 2005" et de "PPRN type de 2017 (mise à jour)". Les documents risques existants en Isère n'en restent pas moins aussi diversifiés puisqu'ils n'ont pas tous la même ancienneté. Ainsi on trouve des cartes R. 111-3 du code de l'urbanisme qui permettent de bénéficier du fonds Barnier en cas de survenance d'inondations, de Plans de prévention des risques naturels qui n'ont pas été approuvés et de cartes multi-aléas¹ ».

On est donc loin du régime juridique des PPRN institué par la loi dite « Barnier » du 2 février 1995, qui avait conçu ces documents pour se substituer à des instruments trop nombreux, en vue de clarifier le socle juridique d'une politique de prévention des risques. L'intégration de l'ensemble de ces documents dans la planification est donc d'autant plus importante qu'elle permet de rassembler de nombreux documents et études et de faire évoluer la prise en compte du risque dans le sens de la doctrine nationale : le SCOT Tarentaise-Vanoise et le PLUi-H Cœur de Chartreuse imposent un recul de dix mètres par rapport aux berges hors secteurs couverts par un document risque² et la carte d'aléas de Chamrousse intègre les différents aléas pouvant survenir pour une occurrence centennale³.

Le SCOT ne prend toutefois en compte les risques qu'à « grosse mailles » et peut dès lors prévoir des projets touristiques structurants sans avoir une connaissance approfondie des enjeux. C'est le cas par exemple des UTN prévues au SCOT Tarentaise-Vanoise à Montvalezan (camping) et à Sées (station thermale du Belvédère) dans des secteurs qui n'ont pas fait l'objet d'études de risques dans les plans de prévention. Il en est étonnamment de même de deux

1. PLUi-H Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, rapport de présentation, p. 306.

2. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, DOO Orientation 6.4 « Poursuivre l'intégration de la culture du risque » ; PLUi-H du Cœur de Chartreuse précité, règlement graphique.

3. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, rapport de présentation, justification des choix retenus, p. 63.

OAP prévues à Entremont-le-Vieux et un secteur à St-Pierre-d'Entremont (secteurs d'habitat individuel groupé¹), alors que le PLU a vocation à intégrer les risques pour être un outil opérationnel.

Enfin, si la prise en compte des risques impose de localiser les zones d'urbanisation future à l'abri du danger préexistant connu, elle nécessite également de limiter les risques qui pourraient résulter des modifications de milieu envisagées². Le PADD et le DOO du SCOT Tarentaise-Vanoise affirment donc la volonté du territoire de « poursuivre l'intégration de la culture du risque, notamment par la gestion des eaux pluviales³ » et l'État demande que l'aménagement de pistes qui accompagne le projet de liaison entre Séez-Bourg-Saint-Maurice et La Rosière fasse l'objet d'une étude spécifique de manière à éviter la concentration de ruissellement susceptibles d'induire un risque sur les enjeux aval⁴. Le PLUi Cœur de Chartreuse⁵ et le PLU de Chamrousse⁶ organisent également la gestion des eaux pluviales mais au titre de la protection de la ressource en eau ou de la biodiversité.

L'ensemble des documents a fait l'objet de remarques de l'État relatives à la prise en compte des risques. Responsable de la sécurité des biens et des personnes, il est en effet particulièrement vigilant sur cette question.

Les documents d'urbanisme prennent donc des mesures d'adaptation incrémentale, voire systémique, car certaines mesures intrinsèquement liées à la biodiversité dépassent la simple question des risques (préservation des zones humides en particulier).

2. Une préservation de la biodiversité limitée par la définition de zones d'accueil des équipements touristiques

459. Les documents que nous avons étudiés marquent un réel progrès dans la prise en compte de la biodiversité, fruit des évolutions récentes du code de l'urbanisme et des exigences du SRCE puis du SRADDET. Tous délimitent les secteurs les plus sensibles où les constructions sont limitées⁷, y compris la carte communale de Laffrey, alors que le code de l'urbanisme

1. Voir PLUi-H Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, OAP 1V1 et 1V2 et OAP 2SP2 et rapport d'enquête publique, p. 108.

2. Art. L. 563-2, C. envir.

3. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, PADD point 4.3.4. et DOO Orientation 6.4 Poursuivre l'intégration de la culture du risque.

4. Avis du Préfet du 9 mars 2017 sur le projet de SCOT Tarentaise-Vanoise arrêté par délibération du comité syndical du 8 décembre 2016.

5. PLUi-H Cœur de Chartreuse précité, PADD, Axe 1 orientation 10 : Garantir la préservation de la ressource en eau et mettre en adéquation le projet de développement avec les équipements existants et projetés.

6. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, PADD Orientation 5.1 : Valoriser et protéger les espaces naturels et paysagers emblématiques - Action 1 - Poursuivre les politiques de gestion en faveur de la biodiversité.

7. Zones humides, corridors biologiques, ZNIEFF de type 1, Espaces boisés classés (EBC), patrimoine végétal délimités au titre de l'article L. 151-23, C. urb doublés d'un zonage Nps « Espace de protection et de mise en

ne prévoit pas cette possibilité en carte communale¹. Les espaces délimités à grande échelle dans le **SCOT Tarentaise-Vanoise** doivent cependant faire l'objet d'une traduction dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux pour être réglementés et opposables aux autorisations d'occupation des sols. L'observatoire du SCOT a réalisé un bilan sur l'état de la traduction réglementaire de la protection du patrimoine naturel dans les documents d'urbanisme en 2018, car les communes disposent en effet d'un délai maximum de 3 ans pour établir la mise en compatibilité de leur document d'urbanisme avec le SCOT. Il a comparé les zonages des documents d'urbanisme en vigueur en mars 2018 avec la cartographie des espaces à protéger du SCOT. Quinze PLU étaient compatibles, douze étaient en cours de révision, et quatorze devaient être mis en compatibilité.

Le **PLU de Chamrousse** se donne même pour objectif de développer la présence de la biodiversité en milieu urbanisé (PADD Orientation 5.1) en imposant un coefficient de pleine terre dans toutes les zones U et en n'autorisant les clôtures qu'à la condition qu'elles permettent le passage de la petite faune (articles 5 et 6 du règlement des zones U).

Le **PLUi-H Cœur de Chartreuse** prévoit lui aussi un coefficient de pleine terre, délimite des EBC et prévoit l'inconstructibilité des berges non pas à des fins de prévention des risques mais en vue de préserver la trame bleue.

La délimitation des « zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et des secteurs réservés aux remontées mécaniques » (art. L. 151-38, C. urb.) fait en revanche l'objet d'une mise en œuvre plus disparate. Enjeu majeur du SCOT Tarentaise-Vanoise, les domaines skiables ont fait l'objet d'une cartographie qui permet d'appuyer l'objectif du PADD ne pas prévoir « d'extensions importantes du domaine skiable » et de donner en revanche la priorité à la « restructuration des domaines skiables existants avec des remontées mécaniques plus performantes mais moins nombreuses ». La cartographie, retravaillée suite aux réactions de personnes publiques associées et de la société civile, définit ainsi en négatif (c'est-à-dire à l'extérieur des surfaces enveloppes des domaines skiables) les sites vierges au sens du 43 de l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, ainsi que les secteurs situés en réserve naturelle ou dans le cœur du parc où, à l'exception des domaines skiables déjà exploités, le SCOT ne prévoit pas de nouveaux aménagements. Pour les domaines skiables isolés toutefois, des extensions restent possibles (voir *infra* n° 463, p. 619).

valeur des espaces paysagers et environnementaux » qui recouvre les périmètres d'inventaire et de protections réglementaires (ZNIEFF de type 1, Espaces naturels sensibles, réserve naturelle, sites inscrits ou classés) pour le PLUi-H du Cœur de Chartreuse du 19 décembre 2019; Natura 2000, corridors écologiques, EBC, sites inscrits et classés pour le PLU de Chamrousse, 25 novembre 2019; réservoirs de biodiversité, corridors écologiques et espaces de perméabilités, zones humides, cours d'eau et plans d'eau pour l'atlas cartographique du DOO du SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 décembre 2017.

1. Le document graphique de la carte communale de Laffrey du 25 mai 2020 fait apparaître la ZNIEFF de type 1 et les zones humides, secteurs situés intégralement dans la zone non constructible.

Les PLU délimitent également l'emprise du domaine skiable (secteur Ns - dédié aux aménagements en vue de la pratique du ski) et localisent les remontées mécaniques existantes mais à Chamrousse ni l'emprise des pistes, ni celle des futures remontées mécaniques ne sont représentées, alors que l'implantation des nouvelles constructions doivent respecter un recul minimal de 5,00 m de l'emprise des pistes de ski alpin (art. N-3.3 du règlement). La zone Natura 2000 du domaine skiable et les sites sont identifiés ainsi que des boisements délimités au titre des éléments de paysages à préserver.

En **Chartreuse** le domaine skiable fait partie de la zone N ordinaire et la distinction entre cet espace aménagé et les espaces moins anthropisés ne figurent que sur le « plan de zonage des secteurs concernés par des contraintes particulières d'ouverture à l'urbanisation » sous la forme d'un contour bleu « domaine skiable identifié au titre de l'article R. 151-34 du code de l'urbanisme ». Il s'agit donc de secteurs « où les nécessités du fonctionnement des services publics [...] justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols », la condition spéciale étant de ne pas nuire à la pratique des activités de loisirs (art. N-2.4 du règlement).

Si les possibilités de construire sont relativement restreintes, les possibilités d'aménagement sur la zone N (du domaine skiable ou hors du domaine skiable) sont potentiellement vastes puisque sont autorisés « les aménagements légers et limités de places publiques de stationnement, liés à la fréquentation des sites et des espaces naturels, les travaux, installations et aménagements nécessaires à des aménagements légers à usage récréatif, sous réserve qu'ils s'intègrent dans le paysage et la topographie du lieu, et que soit préservé le caractère naturel de la zone ou du secteur considéré », ce qui limite l'ampleur des aménagements mais pas leur nombre. Le **PLU de Chamrousse** autorise également les équipements, les aménagements, et les installations nécessaires à la pratique du ski, des activités de glisse et des activités de pleine nature « quatre saisons » à condition de préserver la qualité du site, des paysages et des milieux (art. N 2.2 du règlement).

C'est ainsi que la commune a pu délivrer un permis de construire pour la construction d'une salle hors sac de 200 m² en zone Ns pouvant accueillir 197 personnes, équipement qui au nom de la « réversibilité » est destiné à servir accessoirement de salle polyvalente.

Enfin, à l'échelle des UTN, on constate une localisation possible des projets touristiques en ZNIEFF de type 1 (Golf de Belleville et Camping de Sangot dans le SCOT Tarentaise-Vanoise) où la réalisation d'études partielles qui permettent de conclure plus facilement à l'absence d'enjeux. C'est le cas par exemple de **l'UTN d'Huez**. Le secteur à urbaniser se situe certes en continuité du bâti sur un secteur déjà largement anthropisé mais les inventaires

menés concluent à l'absence d'enjeux sur les espèces protégées sans avoir vérifié la présence d'insectes en raison « des délais contraints et du fait de leur absence supposée à cette altitude » (p. 366 du dossier). Or la commune ne peut ignorer la présence d'insectes sur son territoire puisqu'elle avait déjà été contrainte de protéger l'habitat du papillon Apollon de l'urbanisation lors de l'élaboration de son PLU. De plus, le projet se situe à proximité de zones humides susceptibles d'accueillir des odonates¹. De manière plus générale on relèvera que si les documents d'urbanisme étudiés évoquent les incidences potentielles des retenues d'altitude sur la biodiversité et les incidences de la production de neige sur l'hydrologie, aucun ne mentionne les impacts de l'enneigement artificiel des pistes alors que les écrits scientifiques alertent sur les conséquences de la compression des sols (liée au damage pour préparer l'enneigement des pistes), de la durée de la couverture neigeuse ou de la pollution sonore des canons à neige² (voir *infra* n° 476, p. 634).

L'adaptation ici peut donc aller de mesures ponctuelles et sectorielles à des mesures plus ambitieuses de reconquête de la biodiversité par la création ou la restauration de corridors écologiques (coefficients de pleine terre) mais trouve ses limites dès qu'un projet touristique est en vue.

La diversification est en revanche un sujet largement abordé par les collectivités.

3. Diversification : du tourisme intensif à l'intensification du tourisme extensif

460. La diversification des activités touristiques, qui fait l'unanimité dans les politiques publiques et les documents stratégiques montagnards, est mise en œuvre dans tous les dossiers étudiés qui insistent sur son caractère nécessaire du fait de l'aléa d'enneigement, mais réaffirment l'activité neige comme la « locomotive » économique du territoire.

Le rapport de présentation du SCOT Tarentaise-Vanoise explique que le choix de développement territorial retenu est le fruit d'une intense concertation qui a porté sur plusieurs scénarii et notamment sur un scénario de poursuite du développement « tout neige » et un scénario « multitourisme ». Il s'est traduit par un scénario de compromis : « une volonté de diversification mais qui ne doit pas se faire au détriment du ski³ ». Car, précise le SCOT, le changement de modèle de développement ne peut se faire que lentement. Cet exposé des motifs, qui a le mérite de la clarté, est symptomatique des choix opérés par les stations de ski d'altitude étudiées. On constate cependant une accélération de la transition touristique en Chartreuse où la neige de culture ne permet déjà plus le maintien d'activités hivernales des stations.

1. Cette réserve formulée par la DREAL n'a pas été reprise dans les prescriptions de l'UTN ni soumise à la vigilance du comité de suivi.

2. C. de JONG, « La production de neige artificielle », *Nature et Patrimoine* jan. 2010, p. 19-24.

3. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, rapport de présentation, p. 421.

Deux modèles de diversification coexistent donc, parfois au sein du même territoire : le « tout ludique » qui remplace le « tout neige » (adaptation incrémentale) (a.) et le « slow tourisme » (adaptation systémique) (b.).

a. Vers un tourisme de consommation « ludique »

461. Tout en affirmant que le domaine skiable n'est pas affecté par le changement climatique, le **SCOT Tarentaise-Vanoise** affirme la nécessité de diversification liée à la diminution de l'enneigement ; le développement touristique envisagé marque une « inflexion significative pour s'ouvrir vers la diversification des activités ¹ ».

Cette évolution est aussi dictée par la « stabilisation » de la fréquentation hivernale. Le PADD indique donc que « les stations doivent dorénavant proposer des activités complémentaires à la fois sur les domaines skiabiles tels que des restaurants d'altitude et diverses formes de sports ou jeux de glisse, et dans la station avec des itinéraires piétons et raquettes, des loisirs ludiques, aquatiques, de bien-être, etc. La place du tourisme estival reste très minoritaire alors que de nombreux atouts permettent d'envisager une activité plus intense pendant la saison chaude et de valoriser l'ensemble des équipements et hébergements existants ² ». Les équipements envisagés dans le cadre des UTN de massif du DOO du SCOT sont un pôle aqualudique à Aime-La Plagne et un pôle thermo-ludique à Sées accompagné d'un espace bien-être, de commerces et d'un parc paysager avec des zones d'animations (zone enfants, jeux, sports de détente. . .) sur deux hectares minimum, un complexe de loisirs (discothèque, restaurant-snack, espace détente et jeux, bowling) à Tignes ³, un centre esthétique à Courchevel, 3 golfs (Valmorel, Courchevel et Saint-Martin-de-Belleville avec un club-house intégré à un équipement multiloisirs pour cette dernière commune).

La station de ski de **l'Alpe d'Huez** partage cette politique de diversification « deux saisons » : le projet d'UTN étudié y participe pleinement puisque la rénovation et l'extension du Club Méditerranée se traduisent par une ouverture été/hiver (alors que l'ouverture était jusqu'alors exclusivement hivernale). Le projet aborde brièvement les objectifs du PLU, le premier étant de développer et conforter le modèle économique et social ⁴. Mais plutôt que de distinguer activités hivernales et estivales, il distingue les activités liées à la neige et les activités « hors neige ». Les premières sont les activités de motoneige, de promenade en chenillettes autour des lacs

1. *Ibid.*

2. *Ibid.*, PADD, axe 1 point 1.2 : Structurer le territoire pour valoriser ses interdépendances et complémentarités via une armature territoriale, p. 18.

3. Rappelons qu'une UTN hors SCOT pour la création d'une piste de ski indoor et d'une vague de surf ont été autorisées sur cette commune par arrêté du préfet coordonnateur du massif des Alpes du 19 décembre 2016, n° R93-2016-12-19-004.

4. Dossier UTN pour l'extension du Club Méditerranée à Huez précité, p. 177.

du plateau de l'Alpe d'Huez, de la conduite sur glace, des activités aériennes, du ski nocturne, ski joering, speed riding, randonnées en raquette, visite de l'usine à neige... Les secondes sont : les activités aériennes (avion, hélicoptère ou ULM, vols en deltaplane et parapente), la patinoire (à ciel ouvert, ouverte hiver comme été), la piscine (comportant un bassin couvert et un bassin extérieur chauffé), une salle de remise en forme, des spas, des sports en salle (football, basket-ball, badminton, squash, escalade), parcours aventure indoor, karting, tennis, tir¹.

En dehors du ski, on trouve ainsi de nombreuses activités « hors sol » qui trouvent habituellement leur place en milieu urbain, et/ou des activités qui s'affranchissent totalement des saisons (piscine et patinoire extérieures par exemple) et de la situation montagnarde, poussant la logique à l'extrême puisque le dossier mentionne dans les projets à venir la création d'une piste de luge « quatre saisons »² en réalité virtuelle et éclairée³. Le projet d'extension du Club méditerranée l'Alpe d'Huez est en symbiose avec cette évolution, comme l'indique le dossier UTN lui-même : « Il apporte le niveau de service sur mesure en montagne en gommant tous les aspects rudes et rebutants que ce milieu englobe (froid, pente, difficulté, etc.). Il permet de vivre une expérience de pleine nature dans un cocon de confort et de services intégrés⁴ ».

L'été, le domaine skiable est dédié à la pratique du VTT « sous toutes ses formes », avec 264 kilomètres de pistes balisées et 9 remontées mécaniques dédiées à ce sport⁵ (exclusivement des télécabines), mais les retombées de cette activité n'équilibrent pas les frais de fonctionnement des remontées mécaniques de la station en saison estivale⁶.

Chamrousse s'inscrit également dans ce modèle de diversification avec le VTT comme « moteur de l'activité estivale⁷ ». Elle prévoit l'implantation d'un centre balnéotonique, un équipement de luge d'été, une salle multimédias. Mais on trouve dans la presse une énumération plus précise des équipements réalisés : création d'un bowl⁸ réalisé par des bénévoles de « laisse pas tomber le béton », paddle sur retenue d'altitude, pêche, ski nautique, enchaînement de tyroliennes et pôle de loisirs aquatiques⁹. Elle est encouragée en ce sens par le DOO du SCOT de la région urbaine de Grenoble qui l'encadre et qui « s'attache à ne pas entraver les possibilités de construire, d'aménager ou de réaliser des travaux » à des fins touristiques, car si la montagne est un « espace naturel par définition » et un « espace fragile par excellence », elle « est aussi une ressource pour ses habitants dont le maintien est étroitement lié aux conditions

1. *Ibid.*, p. 58.

2. *Ibid.*, p. 287.

3. <https://www.alpedhuez.com/fr/hiver/types-apidae/equipement/luge-sur-rail/> (visité le 18/01/2021).

4. Dossier UTN pour l'extension du Club Méditerranée à Huez précité, p. 205.

5. *Ibid.*, p. 60.

6. *Ibid.*, p. 89.

7. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, PADD Axe 2. Orientation 2.2.

8. Zone ludique de glisse pour skateboard et Bicycle Motocross (BMX).

9. G. ZIGNANI, « Chamrousse s'engage sur la piste verte », *La Gazette des communes*, 6 sept. 2021, p. 14.

de développement économique ». De ce fait « le DOO a fait le choix de ne pas lister les projets UTN de niveau départemental tout en définissant leur principe d'implantation et leur nature pour permettre aux projets UTN de niveau départemental de n'être soumis à aucune instruction ou vérification en dehors des procédures habituelles d'instruction de demandes de permis de construire et de dossier loi sur l'eau¹ ».

La Chartreuse prévoit également des équipements de même type : équipements de bien-être, offre d'activités indoor pour l'accueil toutes saisons et toutes conditions climatiques².

Les stations proposent ainsi des « activités diverses destinées à détendre, amuser, divertir le visiteur » ce qui correspond à la définition du Parc d'attraction selon wikipedia³. Le site internet précise que les parcs à thèmes proposent une immersion dans un univers déterminé à travers l'agencement de ses attractions, ses décors, la scénarisation et l'ambiance qui s'en dégage, pour y vivre une « expérience » (terme que l'on retrouve dans la communication des stations de ski également). Lorsqu'ils disposent de leurs propres hôtels, les parcs forment un complexe de loisirs (ou « resort »). Le « ski resort » ressemble donc de plus en plus à un parc d'attraction avec pour thématique la montagne virtuelle de l'imaginaire collectif. Et force est de constater que face à la perte de leur identité montagnarde réelle, ces stations cherchent à se distinguer en tant que « destination »/« marque » par le développement d'une politique événementielle autour d'activités sportives et culturelles⁴. Chamrousse a d'ailleurs choisi comme nom de communication pour sa station « Chamrousse Mountain Park », des termes peu ancrés dans la culture linguistique locale.

L'objectif premier étant le développement d'une économie touristique capitaliste, les activités de pleine nature sont réduites à la portion congrue à Huez et dans le SCOT Tarentaise-Vanoise (du moins dans la présentation des documents d'urbanisme) qui ne reflètent pas nécessairement la pratique); on les trouve en toute fin de chapitre dans le dossier UTN d'Huez : randonnées, escalade et via ferrata, cyclisme, pêche⁵, équitation, alors que les virages de l'Alpe d'Huez font sa renommée internationale. Le PADD du SCOT Tarentaise-Vanoise envisage de développer une offre de loisirs diversifiée : loisirs liés à l'eau, l'air, au bien-être et à la santé, activités de découvertes du patrimoine naturel et culturel en valorisant la stratégie touristique, les potentiels (refuges, sentiers, etc.) et l'image du Parc national de la Vanoise⁶. Enfin, fortes d'un parc

1. PLU de Chamrousse, 25 novembre 2019, rapport de présentation p. 835.

2. PLUi-H du Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, PADD, orientation 30 : Favoriser une diversification et une thématisation de l'offre touristique, afin de renforcer ses capacités d'adaptation.

3. https://fr.wikipedia.org/wiki/Parc_d%27attractions (visité le 18/10/2021).

4. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, PADD, Axe 1 point 1.2, p. 19; Festival du film de comédie et festival Tomorrowland à l'Alpe d'Huez, Festival « Chamrousse en Piste », à Chamrousse.

5. Activité qui consiste à « prélever » des poissons introduits pour la saison dans un lac artificiel, à cette fin.

6. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, PADD, Axe 1 point 1.2, p. 19.

important de logements vacants, toutes ces collectivités territoriales prévoient de développer du tourisme d'affaires¹.

Le PLU de Chamrousse met en revanche très clairement en valeur le développement des activités sportives de pleine nature par des aménagements favorisant les interactions avec l'environnement naturel. Cela passe toutefois encore par la mise en place de « parcours ludiques² ». Ainsi, le PLU prévoit l'aménagement du site de la Croix pour mettre en valeur le grand paysage, mais ce projet inclut des aménagements thématiques spécifiques de type belvédères, tables d'orientation, terrasses de pique-nique, parcours touristiques et ludiques (avec notamment une passerelle d'une longueur de 120 mètres) depuis le restaurant d'altitude³.

Les mesures sont donc ici incrémentales et on peut même s'interroger sur le fait qu'il s'agisse de maladaptation car à vouloir trop artificialiser la montagne, le touriste pourrait s'en détourner. Certains se demandent d'ailleurs si la diversification n'engendrerait pas une tendance à l'uniformité⁴.

Le PLUi-H Cœur de Chartreuse se démarque en revanche de ce modèle de développement intensif par un projet de développement d'un tourisme de pleine nature plus « doux ». Quant à la commune de Laffrey, elle ne partage pas les enjeux touristiques des territoires supports de station de ski, car son tourisme est avant tout culturel et lacustre.

b. Vers un tourisme aménagé de pleine nature

462. La diversification du tourisme à **Laffrey** n'est pas dictée à proprement parler par le changement climatique. Elle s'inscrit néanmoins dans la politique de la montagne qui vise à y développer l'activité touristique avant tout.

La carte communale propose une diversification des activités touristiques puisqu'en plus des activités lacustres et plus généralement de pleine nature, elle propose au touriste de s'attarder dans un site historique majeur. Elle répond ainsi parfaitement aux politiques de développement touristique en montagne et ce d'autant plus qu'elle se singularise par un patrimoine original.

En revanche, la question de la surfréquentation du lac, refuge des grenoblois par temps de

1. *Ibid.*, rapport de présentation, p. 459 ; PLUi-H Cœur de Chartreuse précité, PADD, orientation n° 35 ; PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, Rapport de présentation, justification des choix retenus p. 19 ; Dossier UTN pour l'extension du Club Méditerranée à Huez précité, p. 206.

2. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, PADD, Orientation 2.2, Action 2.

3. « L'appel de la nature au sommet de la Croix de Chamrousse », *Le Dauphiné Libéré-Isère*, 21 oct. 2021. Le coût total sera de 1,4 millions d'Euros HT, financé à 80 % par l'État, le département, l'Espace Belledonne et le Grésivaudan.

4. E. GEORGE et al., « Le virage de la diversification touristique dans les massifs : un renouvellement des trajectoires territoriales des stations » in *Cahier Régional Occitanie sur les Changements Climatiques 2021*, 2021, p. 200.

canicule, n'est pas abordée. Il est vrai cependant que cet enjeu, au demeurant difficile à traiter à l'échelle d'une carte communale, a surtout été mis en exergue avec la crise sanitaire qui a fait émerger un tourisme de proximité important. Ce phénomène pourrait bien s'amplifier avec la hausse des températures estivales dans le bassin grenoblois.

Autre lacune de ce document, il permet la réalisation d'un projet structurant pour le territoire (et porté à ce titre par l'intercommunalité). Dès lors, les incidences (positives comme négatives) ne sont évaluées qu'à petite échelle. Il en est de même de la remise en service du petit train de La Mure sur le même espace valléen, saucissonné bâtiment par bâtiment, commune par commune et qui échappe ainsi à une évaluation globale, voire à une procédure UTN.

Le PLUi-H Cœur de Chartreuse se démarque quant à lui par deux orientations de son PADD : l'orientation 29, reprise dans l'OAP Tourisme, vise à permettre « à l'économie touristique de s'adapter aux défis du changement climatique et de la préservation des ressources » en facilitant la mise en valeur et la mise en lien de l'offre d'activité d'un tourisme doux, « slow tourisme », de pleine nature. L'orientation suivante consiste à « favoriser une diversification et une thématisation de l'offre touristique » qui comprend, comme les autres territoires étudiés une diversification de l'offre d'activités sur les domaines nordiques et alpins et le développement d'équipements de bien être, mais également des activités « douces » comme la pratique « nordique » au sens général (raquette et promenades sur les chemins damés¹) ou l'itinérance (cyclotourisme, randonnée, circuits équestres, etc), des activités sportives de plein air (escalade, vol libre, activités d'eaux vives, pêche) ainsi que la mise en valeur des sites patrimoniaux et des éléments remarquables du paysage.

En pratique cela se traduit dans les OAP sectorielles par des aménagements de loisirs sur des sites naturels : salle hors sac à Saint-Pierre-de-Chartreuse, équipement multifonction à Entremont-le-Vieux, aménagement de loisirs à Saint-Christophe-la-Grotte avec la création d'un parc de la biodiversité.

Par ailleurs, l'identité « slow tourisme » de la Chartreuse passe par la multiplicité de « pastilles » destinées à des hébergements insolites, politique que l'on trouve également dans les UTN du SCOT Tarentaise-Vanoise (qui a le mérite de les rassembler dans un camping²). La possibilité de construire des petits hébergements prévue dans le cadre souple des OAP est élargie par la possibilité de réhabiliter des greniers cartusiens (éléments du patrimoine montagnard) ou d'en créer de nouveaux favorisant ainsi le mitage des espaces et le recours à la voiture individuelle pour les déplacements lorsqu'ils ne s'inscrivent pas dans un itinéraire parcouru en mobilité douce.

1. PLUi-H Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, rapport de présentation, p. 150.

2. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, DOO, UTN de l'extension du camping de « la Glière » à Villette-Aime, p. 38

Parallèlement à la diversification des activités, le ski demeure l'activité phare des stations. On constate néanmoins une adaptation des domaines skiables au changement climatique (ou à la stagnation de la fréquentation des stations) par une limitation de leur extension.

c. Une limitation des extensions de domaines skiables

463. L'une des mesures les plus polémiques de la DTA des Alpes du Nord était la priorité donnée aux réaménagements des domaines skiables plutôt qu'à leur extension. Aujourd'hui pourtant, les dossiers examinés semblent s'y conformer : le **SCOT Tarentaise-Vanoise** ne prévoit par exemple pas d'UTN de massif relative à l'extension du domaine skiable et entend donc « réaliser les aménagements de domaines skiables au sein de l'enveloppe des domaines skiables existants, sauf exceptions définies dans le DOO » notamment pour l'extension mesurée d'un domaine skiable isolé ou pour des secteurs dans lesquels l'enneigement naturel est fiable sur le long terme, pour sécuriser les domaines skiables les plus vulnérables¹.

Quelques interrogations demeurent toutefois, comme en **Chartreuse** où la question de l'extension du domaine skiable n'est pas évoquée. Elle pourrait cependant être en contradiction avec l'orientation 30 du PADD qui autorise les travaux d'aménagement et de rénovation sur les domaines skiables dans l'optique d'une transition vers un autre modèle touristique.

Le **PLU de Chamrousse** mentionne un projet d'extension du domaine skiable à l'horizon 2020² sans identifier le secteur concerné. Il semble qu'il s'agisse plutôt d'une extension de la production de neige de culture sur le secteur de Roche Béranger, si l'on en croit le site internet de la MRAE³, à moins qu'il ne s'agisse du vallon des Vans, situé en zone naturelle à protéger au PLU, que la commune envisageait d'aménager avant d'y renoncer⁴ face à une opposition forte de la société civile (associations de défense de l'environnement et skieurs de randonnée).

Enfin, autre adaptation pour pallier les impacts du changement climatique, la neige de culture qui tend pourtant à augmenter la vulnérabilité des territoires plutôt qu'à la réduire.

B. La maladaptation des stations de sports d'hiver

464. Le point commun de l'ensemble des dossiers étudiés est la fragilité de la ressource en eau aussi bien dans les territoires qui comportent des stations de ski (1.) que dans ceux qui n'en

1. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, PADD, p. 24.

2. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, Rapport de présentation-justification des choix retenus, p. 93.

3. http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20210517_202ap1147_enneigeurschussdam_es_retenue Rocheberanger_chamrousse_38_delibere.pdf (visité le 19/10/2021).

4. Voir par exemple E. MASSEMIN, « En montagne, à Chamrousse, les bétonneurs rêvent encore de développer la station de ski », *Reporterre*, 10 fév. 2016, URL : <https://reporterre.net/En-montagne-a-Chamrousse-les-betonneurs-revent-encore-de-developper-la-station> (visité le 19/10/2021).

ont pas. Ainsi, la commune de Laffrey souffre de difficultés d'approvisionnement sur certains secteurs. De plus, la principale source de la commune se tarit de plus en plus tôt dans l'année en raison des « événements climatiques ». De ce fait, le pompage dans le lac de Laffrey est davantage sollicité¹. Dans les stations de sports d'hiver, l'enneigement artificiel s'accompagne également d'une multiplication des remontées mécaniques pour relier les domaines skiables ou les remonter en altitude (2.).

1. L'enneigement artificiel, une mesure d'adaptation généralisée malgré la pénurie d'eau à venir

465. En **Chartreuse**, l'eau est un facteur limitant pour le développement du territoire, en particulier à Saint-Thibaud-de-Couz et Saint-Jean-de-Couz, Saint-Pierre-d'Entremont et Saint-Pierre-de-Chartreuse². Le PLUi ne mentionne aucun projet de retenue d'altitude mais s'agissant d'un équipement non constitutif d'une UTN, il pourrait être quand même réalisé comme équipement lié et nécessaire à la pratique du ski.

Le **SCOT Tarentaise-Vanoise** établit un diagnostic des différents usages de l'eau³. Il fait état d'« une tendance à la hausse » des prélèvements d'eau pour la neige de culture avant de préciser que les prélèvements d'eau se sont multipliés par 3 en Haute-Tarentaise entre 2001 et 2013 et qu'ils ont augmenté de 84 % sur le territoire couvert par le contrat de bassin de la Tarentaise. En outre, « l'augmentation de la surface des domaines skiables équipés en neige de culture (de 360 hectares en 1993 à 1 280 hectares en 2011), ainsi que le réchauffement climatique, laissent supposer une augmentation du nombre de retenues à l'avenir, et par conséquent une hausse des volumes nécessaires pour les remplir⁴ ». De manière plus globale, la nature des projets accueillis sur le territoire a également une influence sur les besoins en eau, les activités de balnéothérapie ou les résidences de tourisme de luxe étant plus grands consommateurs d'eau⁵. Le SCOT identifie comme enjeu « fort à très fort » l'importance de la conciliation des différents usages de la ressource en eau (l'alimentation en eau potable, l'hydroélectricité et la neige de culture représentant les usages les plus importants) et le développement de principe d'une solidarité amont/aval. Mais il ne précise pas comment y parvenir malgré le constat que « la poursuite du développement va toutefois accroître les besoins en eau alors que la ressource risque d'être moins disponible à l'avenir et constituera un facteur limitant majeur ».

1. Carte communale de Laffrey, 25 mai 2020, Rapport de présentation, partie Incidences du projet de carte et mise en œuvre p. 38.

2. PLUi-H Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, Rapport de présentation, Évaluation environnementale générale Tome 1, p. 13 et Tome 3 Justifications générales des choix retenus, p. 219.

3. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, Rapport de présentation, p. 288.

4. *Ibid.*, Rapport de présentation, p. 284

5. *Ibid.*

Il se contente dans le DOO de renvoyer aux PLU le soin de démontrer l'adéquation entre les besoins prospectifs en eau potable et les capacités à répondre à ces besoins et de conditionner la réalisation des projets d'hébergements ou d'équipement touristique à la disponibilité d'une ressource en eau suffisante, ce qui finalement est un simple rappel des exigences du code de l'urbanisme et du SDAGE¹.

Le **PLU de Chamrousse** prévoit une extension des pistes équipées d'enneigeurs de 22,88 hectares à 54,15 hectares ce qui va générer des besoins supplémentaires en eau. Il s'agit d'un sujet particulièrement sensible sur cette commune dotée déjà de deux retenues d'altitude : Les Vallons et la Grenouillère. En effet, la retenue de la Grenouillère a été aménagée pour enneiger des pistes de ski dont la nouvelle piste de Casserousse située dans les périmètre de protection du captage des sources de Fontfroide qui alimentent cinq communes voisines de Chamrousse en eau potable. Les travaux de réalisation de la piste en 2016 avaient d'ailleurs provoqué une pollution des eaux². Or, au moment de l'élaboration du PLU, la retenue de la Grenouillère est alimentée non seulement par l'eau de deux ruisseaux mais également par des eaux de pluie de ruissellement, contrairement à ce qui était prévu par l'autorisation préfectorale de 2009 accordée au titre de la loi sur l'eau³, ce qui expose les sources à un risque de nouvelle pollution si l'eau dispersée à proximité par les canons à neige est elle-même polluée⁴. Le PLU envisage néanmoins de poursuivre cette logique de double usage de production de neige de culture et d'usage d'agrément paysager et de gestion des eaux pluviales, mais prévoit désormais la mise en place d'un filtre planté de roseaux avant le rejet des eaux pluviales⁵ pour faire suite au rapport de l'hydrogéologue mandaté par l'Agence régionale de santé. Le PLU prévoit également la création d'une nouvelle usine à neige ainsi qu'une nouvelle retenue d'altitude⁶ pour limiter les prélèvements dans le réseau d'alimentation en eau potable⁷.

A **Huez**, l'eau est également un enjeu crucial du fait que l'alimentation en eau potable et en neige de culture ont la même source : le Lac Blanc. Or, en intégrant la consommation induite par 5 400 lits supplémentaires (le projet UTN autorisé en 2016/2017 de 4 600 lits de l'Alpe d'Huez et le projet de 800 lits d'Auris-en-Oisans) aux besoins liés à la nouvelle UTN, le dossier évalue que l'apport annuel dans le Lac Blanc serait utilisé à plus de 99 %. Il ne subsisterait

1. *Ibid.*, rapport de présentation p. 106.

2. M. LAIMÉ, « Dans les Alpes, la neige artificielle menace l'eau potable », *Le Monde diplomatique*, 21 jan. 2019.

3. Arrêté n° 2009-02074, 18 mars 2009 pris au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement relatif à la création et à l'alimentation en eau d'une réserve d'eau à des fins d'enneigement de culture dite retenue de La Grenouillère sur la commune de Chamrousse.

4. M. LAIMÉ, « Dans les Alpes, la neige artificielle menace l'eau potable », *Le Monde diplomatique*, 21 jan. 2019.

5. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, rapport de présentation-justification des choix retenus, p. 94.

6. *Ibid.*, Rapport de présentation-justification des choix retenus, p. 92.

7. *Ibid.*, rapport de présentation-justification des choix retenus, p. 89.

qu'un excédent de 8 450 m³/an¹, qui ne prend pas en compte l'ensemble des usages liés à l'extension du Club Méditerranée (spa, piscine. . .), car seuls les besoins liés à la création de lits nouveaux ont été comptabilisés.

La quantité d'eau est devenu de fait un enjeu récurrent dans les demandes d'autorisation d'UTN à Huez. Une premier arrêté avait en effet autorisé la réalisation de 4 600 lits d'hébergements touristiques sur la station de l'Alpe d'Huez, sous réserve que la procédure de révision de la Déclaration d'utilité publique (DUP) du Lac Blanc soit finalisée². Celle-ci devait permettre de disposer d'une autorisation de prélèvement suffisante au regard des besoins générés par les nouveaux lits liés à réalisation du projet d'UTN. Mais sans attendre la DUP, suite à la réalisation d'un bilan quantitatif sur la disponibilité de la ressource en eau, un arrêté modificatif du préfet de massif a été pris en date du 14 mars 2017, pour permettre la délivrance immédiate de permis de construire pour environ 1000 lits et conditionner la délivrance des autres permis à la réalisation d'un dossier de demande de DUP. L'UTN a cependant été annulée par le tribunal administratif de Grenoble par décision du 4 juillet 2019. La question de la capacité en eau potable se posera donc à nouveau.

Par ailleurs, la question qui n'est pas abordée est être celle de savoir si la création de nouveaux lits additionnée aux prélèvements de neige de culture ne vient pas grever la possibilité de réchauffer les lits existants. Car si les 20 000 lits froids d'Huez venaient à être occupés plus souvent, il est probable que la quantité d'eau potable ne serait plus suffisante pour satisfaire les besoins des occupants.

On le voit donc, non seulement la neige de culture fragilise la ressource en eau des collectivités, mais elle atteint également ses limites lorsque la température est trop élevée pour produire de la neige. Les canons à neige sont ainsi cités par le Haut conseil au climat comme l'exemple même de la maladaptation.

« Installer des canons à neige dans les stations de sport d'hiver pour préserver l'activité touristique peut verrouiller les capacités ultérieures de transformation en réduisant les capacités d'investissement présentes et futures. Climatisation ou canons à neige correspondent à des ajustements ponctuels, fondés sur des solutions technologiques, qui peuvent éventuellement permettre de maintenir le statu quo et de gagner du temps par rapport à des transformations structurelles. Elles peuvent cependant être considérées comme des maladaptations coûteuses, susceptibles

1. Dossier UTN pour l'extension du Club Méditerranée à Huez précité, p. 403.

2. A. Région PACA n° R93-2016-12-19-003, 19 déc. 2019 autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune de Huez.

d'aggraver les conséquences néfastes liées au climat et d'accentuer la vulnérabilité ou de dégrader les conditions de vie actuelles et futures des populations dans leur ensemble ou de certains groupes en particulier¹ ».

Le HCC note en outre les conséquences néfastes pour les écosystèmes, le rechargement des nappes phréatiques et l'accroissement des étiages par la production de neige artificielle. Il conclut par sa recommandation n° 6 : « Les réponses incrémentales sources de mal-adaptation doivent être réversibles et limitées dans le temps. Elles doivent être soumises à des études d'impacts permettant une analyse coût-bénéfice et leurs effets négatifs sur l'atténuation doivent être compensés ». La difficulté étant ici que le rapport coût-bénéfice en terme purement financier est pipé par les participations publiques. Le rapport de présentation de Chamrousse indique que sa retenue est financé à 80 % par des partenaires publics : Communauté de communes, État, Région et Département.

Si l'extension des domaines skiables est aujourd'hui limitée, leur adaptation passe par deux nouveaux biais : les liaisons interstations par câbles et la remontée en altitude des équipements liés au ski.

2. Autres mesures provisoires : liaisons interstations par câbles et la remontée des équipements liés au ski en altitude

466. La Tarentaise a lancé la course au plus grand domaine skiable il y a déjà quelques années, avec des liaisons câblées pour former les domaines skiables Paradiski et les Trois Vallées. L'Oisans et la Maurienne lui emboîtent le pas avec plusieurs des projets de liaisons entre domaines skiables².

Le PADD du SCOT Tarentaise-Vanoise autorise par ailleurs la création de pistes accompagnant une liaison câblée nouvelle entre le domaine d'altitude et le fond de vallée³.

De plus, comme le constatait déjà le projet de DTA des Alpes du Nord, le réchauffement climatique, conduit à la recherche de nouveaux espaces de loisirs en altitude au détriment de zones à haute valeur environnementale⁴. Ils peuvent se traduire par une extension du domaine

1. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, Rapport annuel 2021, *op. cit.*, p. 137.

2. Deux-Alpes-Alpe d'Huez-La Grave, Albiez et Les Karellis, Vameinier et Valfréjus. On peut également mentionner les projets de liaisons inter-stations suivants : Megève-Les Contamines ; Luz Ardiden-Cauteret ; Formiguères-Les Angles-Font-Romeu ; Les Karellis-Albiez). S. MABILE, « La réforme des "unités touristiques" en zones de montagne », *Actu-environnement*, 8 fév. 2016, URL : <https://www.actu-environnement.com/blogs/sebastien-mabile/266/sebastien-mabile-reforme-unites-touristiques-zones-montagne-374.html> (visité le 19/10/2021) ; ou encore liaison Superdevoluy-La Joue du Loup, « Le Dévoluy sera relié d'ici 2025 », *Montagne leaders news*, 20 oct. 2021, 573, p. 4.

3. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, PADD, p. 24.

4. Projet de DTA des Alpes du Nord, dossier soumis à enquête publique, nov. 2009, p. 18.

skiable (télésiège de la Sandonière à Valmeinier qui rehausse le sommet du domaine à 2750 mètres) mais ne sont pas toujours décelables dans les documents d'urbanisme lorsqu'ils sont réalisés au sein des domaines skiables. C'est le cas par exemple du projet de l'Alpe du Grand Serre¹ ou de Superdevoluy qui souhaitent remonter leur front de neige à 1 750 m² ou celui de la station de Châtel qui transfère les pistes pour skieurs débutants à 1600 mètres d'altitude³.

467. Nous avons vu dans cette section que bien que les documents d'urbanisme étudiés évoquent le changement climatique, ils ne cherchent pas à le limiter car ils ne mesurent pas vraiment les émissions de gaz à effet de serre qu'ils induisent ou s'accommodent de leur augmentation.

L'adaptation au changement climatique trouve en revanche plus d'écho, mais les mesures adoptées sont ponctuelles et sectorielles ou s'appuient sur des solutions contre-productives comme la production de neige de culture.

468. Conclusion. La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets ont fait leur entrée dans les politiques d'aménagement du territoire et se déclinent dans la planification urbaine par le jeu de la hiérarchie des normes. Elles sont inscrites dans les principes généraux de l'urbanisme et s'appliquent au travers des règles de préservation des espaces et d'intensification urbaine ainsi que dans l'évaluation environnementale des plans, des programmes et des projets. En pratique toutefois, les documents d'urbanisme que nous avons étudiés ne s'inscrivent pas dans une trajectoire zéro carbone, indispensable pour lutter contre le changement climatique. Ils traduisent cependant une prise de conscience croissante de l'évolution du climat même s'ils peinent à adopter des mesures concrètes et ne parviennent pas à amorcer un changement de paradigme dans le domaine touristique.

Ce constat n'est pas propre aux documents que nous avons étudiés. Le SCOT du Pays de Maurienne, annulé par le tribunal administratif de Grenoble, est symptomatique des contradictions des documents d'urbanisme des stations de ski : il se fixe comme objectifs « d'anticiper l'évolution des demandes des clientèles et le changement climatique en proposant des activités été/hiver, d'adapter le parc d'hébergement aux nouvelles attentes en priorisant la réhabilitation de l'existant et diversifiant une offre nouvelle d'hébergements en lits chauds, en diversifiant l'offre en fond de vallée ou dans les secteurs jugés déficitaires, optimiser, valoriser et compléter

1. I. GUILLEMOT, « Matheysine : un scénario "ambitieux" pour la station de l'Alpe du Grand Serre », *Le Dauphiné Libéré*, 30 août 2021.

2. « Le Dévoluy sera relié d'ici 2025 », *Montagne leaders news*, 20 oct. 2021, 573, p. 4.

3. MRAE AURA, *Rapport d'activité 2020*, avr. 2021, URL : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mraeara_rapportannuel2020_deliberevf_cr.pdf (visité le 10/11/2022), p. 31.

les équipements existants afin d'assurer un accueil toute saison en intégrant les exigences du développement durable et des effets du réchauffement climatique[. . .]. Par ailleurs les quatre objectifs du défi 1 ont tous pour objet la préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des paysages mais également de valoriser le patrimoine bâti existant¹ », mais comme l'indique le juge l'absence totale d'analyse d'autres perspectives raisonnables dans l'évaluation environnementale démontre la déconnexion entre les objectifs du projet d'aménagement et de développements durables et les mesures mises en place par le document d'orientation et d'objectifs².

C'est également le constat que fait la synthèse annuelle 2019 de l'Autorité environnementale³, corroborée en 2020 par le rapport d'activité de la mission régionale Auvergne-Rhône-Alpes⁴ qui consacre une partie de la synthèse de ses avis à « l'insuffisante territorialisation des objectifs nationaux en matière d'artificialisation des sols et de changement climatique » dans les plans et programmes⁵. La mission y relève que : « Les objectifs nationaux en matière d'artificialisation des sols, de qualité de l'air, de gaz à effet de serre et de changement climatique semblent méconnus dans les documents d'urbanisme locaux (comme dans encore trop de projets). À tout le moins, leur prise en compte est très en deçà des objectifs et des enjeux en présence. Ce constat est flagrant en particulier dans les projets et documents d'urbanisme concernant les stations et domaines skiables (extensions, renouvellement de remontées mécaniques, développement d'hébergements touristiques) ».

En matière d'artificialisation et de consommation d'espace, elle soulève les biais méthodologiques⁶ ou l'interprétation large des notions de la loi « Montagne », comme l'extension de l'urbanisation⁷ ou les UTN pour développer des logements touristiques, sans faire d'abord ou en priorité appel à la réhabilitation du bâti⁸. En outre, les UTN permettant une urbanisation en discontinuité de celle existante, de nouveaux secteurs sont urbanisés sans que soient d'abord recherchées des solutions de densification de l'existant ou de développement en extension. La MRAE déplore également que les modalités de mise en œuvre d'une politique touristique « quatre saisons » restent souvent hypothétiques, en l'absence notamment d'échéancier de mise en œuvre, ainsi que l'absence de précision sur la performance énergétique de certains

1. TA Grenoble, 30 mai 2023, n° 2002427, 2004369, 2004919, *Association Valloire Nature et Avenir*, AJDA 2023, comm. P. YOLKA et J.-F. JOYE, à paraître.

2. *Ibid.*

3. AE, *Synthèse annuelle 2019*, 31 mars 2020, p. 30.

4. Nous avons également examiné les rapports d'activités des autres missions régionales des différents massifs, mais celui de la mission Auvergne-Rhône-Alpes est le plus détaillé et le seul à mettre en exergue les territoires de montagne.

5. MRAE AURA, *Rapport d'activité 2020*, *op. cit.*, p. 8 et 26.

6. Tout en déplorant que la méthodologie ne soit pas toujours précisée, *Ibid.*, p. 29.

7. *Ibid.*, p. 28.

8. *Ibid.*, p. 27.

projets UTN et de maîtrise de leur empreinte carbone. Plus généralement les dossiers UTN n'analysent pas en quoi les projets participent aux objectifs environnementaux d'atténuation du changement climatique ou d'adaptation à ses effets. Ils omettent notamment les émissions de gaz à effet de serre liées à la destruction des sols en tant que puits de carbone naturel. Quant aux conséquences du changement climatique sur l'offre touristique hivernale et sur la ressource en eau, elle est la plupart du temps, décrétée sans être justifiée¹.

Le rapport de l'autorité environnementale de 2021 confirme encore cette analyse, mais cette organisme se tourne désormais vers les médias pour être entendu². L'autorité environnementale y constate qu'« en dépit d'efforts réels de quelques maîtres d'ouvrage, le changement climatique reste encore rarement pris en compte, que ce soit sous la forme de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre ou d'adaptation à ses effets [...]. C'est particulièrement frappant pour les stations de montagne, pour l'avenir desquelles cette question est pourtant essentielle³. ».

La question de l'eau est particulièrement inquiétante, car la pression sur cette ressource risque d'être de plus en plus forte. En effet, sa diminution est masquée temporairement par la fonte des glaciers alpins, tandis que sa consommation augmente, favorisée par la Région et l'État qui « invitent à la création de retenues collinaires (plan 100 retenues de l'État, et aides de la Région dans ce domaine), sans avoir à ce stade clairement évalué leur compatibilité à l'échelle régionale avec les SDAGE⁴ ». Le sujet de la disponibilité de l'eau est parfois simplement omis (PLU de la Giettaz, Notre-Dame de Bellecombe, Saint-Gervais les Bains) ou à peine abordé (PLU de Saint-Sorlin d'Arve et de Valloire)⁵. De plus, l'évaluation du potentiel futur d'enneigement artificiel repose souvent en Isère sur une étude réalisée à la demande du Conseil départemental qui part de l'hypothèse erronée selon laquelle la ressource en eau sera toujours aussi disponible en 2050 sans le démontrer⁶.

Par ailleurs si notre étude ne reflète pas les efforts en matière de rénovation thermique ou de mobilité alternative à la voiture individuelle qui se déploient en dehors de la planification

1. *Ibid.*, p. 29.

2. M. VALO, « « La transition écologique n'est pas amorcée en France » : le constat sévère de l'Autorité environnementale », *Le Monde*, 6 mai 2022, relayé par d'autres médias. Voir par exemple « Climat : pour l'autorité environnementale, "la transition écologique n'est pas amorcée en France" », *France info*, 7 mai 2022.

3. MTES, *Rapport annuel 2021 de l'Autorité environnementale*, 2022, p. 29. ; Voir également la synthèse de ses quatre avis sur des projets situés en zone de montagne, p. 31. Ce constat a également été renouvelé en 2023 : MRAE AURA, *Rapport annuel 2022 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes*, 2023, URL : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2022-de-la-mrae-auvergne-a-923.html> (visité le 31/05/2023), p. 33-37

4. *Ibid.*, p. 27.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*, p. 31. La fragilité de la ressource en eau potable et la préservation des nappes phréatiques est également relevée dans le rapport d'activité annuel 2020 de la MRAE Grand Est, p. 38.

urbaine, elle ne rend pas compte non plus des opérations ponctuelles réalisées sans une réelle démarche itérative en matière d'évaluation environnementale. C'est le cas par exemple de l'aménagement de la piste verte du Signal à Huez réalisée et finie à l'été 2016 et pour laquelle l'avis de l'autorité environnementale n'avait été sollicité qu'en 2017¹, ou encore le remplacement du télésiège du Chalvet, et le reprofilage et enneigement de la piste des Campanules (encore) à Huez pour lesquels l'autorité environnementale a relevé par deux fois le caractère lacunaire du dossier d'étude d'impact². D'autres activités touristiques se pratiquent également de façon illégale, sans avoir besoin d'aménagements spécifiques. C'est le cas notamment de la pratique de la motoneige, invisible dans le PLU de Chamrousse³.

Or, si les enjeux liés au changement climatique ne sont pas pleinement abordés, la résilience du territoire ne peut être envisagée de manière efficiente. La démarche, il est vrai, est complexe et douloureuse, car la résilience n'est pas toujours synonyme d'amélioration. Les transformations engagées renforcent néanmoins les capacités de réponse là où le maintien du *statu quo* ne fait qu'augmenter les vulnérabilités, selon le Haut conseil pour le climat⁴.

Les stations de moyenne montagne sont d'ores et déjà confrontées à la nécessité d'entamer la transition de leur territoire. C'est le cas en particulier de la station de Métabief dans les montagnes du Jura, qui prévoit la fin du ski alpin à l'horizon 2030-2035 et permet ainsi à l'ensemble des acteurs du tourisme de se projeter vers un avenir sans remontées mécaniques⁵.

L'urbanisme doit dans ce cadre rester un levier d'action prioritaire, d'une part car il permet de relier lutte et adaptation et d'autre part parce que l'adaptation concerne toutes les dimensions d'un territoire : « matérielles (infrastructures, bâti, etc.), organisationnelles (organisations sociales, organisation des systèmes productifs, etc.), fonctionnelles (localisation et type d'activités) et identitaires (récits, histoire et projection, symboles)⁶ ». C'est d'ailleurs l'objet de la

1. MRAE AURA, Avis n° 2016-ARA-AP-00182, 24 févr. 2017, Aménagement de la piste verte du Signal sur la commune de Huez (38).

2. MRAE AURA, Avis n° 2020-ARA-AP-993, 30 avr. 2020, relatif au projet du remplacement du télésiège du Chalvet et d'enneigement de la piste Campanule présenté par la Société d'Aménagement Touristique de l'Alpe d'Huez et des Grandes Rousses sur la commune de Huez, que la commune avait omis de joindre à l'enquête publique en 2020 et MRAE AURA, Avis n° 2021-ARA-AP-1128, 21 avr. 2021, relatif à l'aménagement du domaine skiable de l'Alpe d'Huez - remplacement du télésiège du Chalvet, reprofilage et enneigement de la piste des Campanules sur la commune d'Huez (38).

3. T. PUEYO, « Haro sur les motoneiges dans l'Isère : plusieurs engins saisis par la justice lors d'une sortie à Chamrousse », *Le Parisien*, 8 fév. 2022 ; *Une activité motoneige dans le viseur de la justice à Chamrousse*, France Bleu Isère, 7 fév. 2022, URL : <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/une-activite-motoneige-dans-le-viseur-de-la-justice-a-chamrousse-1644245604> (visité le 22/10/2022).

4. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, Rapport annuel 2021, *op. cit.*, p. 135.

5. Cette transition passe néanmoins par une phase « d'overshooting » (pour reprendre le terme climatique qui désigne un dépassement temporaire du seuil des 1,5 °C d'augmentation de la température planétaire suivi d'un retour en dessous de ce seuil avant 2100), avec le développement provisoire de l'enneigement artificiel.

6. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, Rapport annuel 2021, *op. cit.*, p. 142.

recommandation n° 8 du HCC ¹.

Mais pour que les outils d'urbanisme soient mis en œuvre, encore faut-il que le climat cesse de n'être qu'une question incidente et qu'il soit intégré dans les démarches d'urbanisme de façon systématique et à la bonne échelle. Car les efforts d'adaptation ne peuvent reposer uniquement sur des acteurs ou territoires isolés. L'adaptation nécessite en effet de « transformer les conditions macro, sociales, économiques, politiques, pour garantir l'accès à ces ressources et traiter les causes profondes de la vulnérabilité (structures socio-économiques et politiques, héritages historiques et culturels, systèmes de valeurs et idéologiques dominants ²) ».

Elle nécessite également l'adoption d'un droit climatique contraignant.

1. *Ibid.*, p. 148.

2. *Ibid.*, p. 135.

Chapitre 2

Vers un droit climatique contraignant pour les territoires de montagne ?

469. Nous sommes aujourd’hui à un tournant majeur de l’anthropocène. Philippe Squarzoni parlait en 2012 d’une saison « brune », qui correspond dans l’État américain du Montana, à une période d’incertitude entre l’hiver et le printemps, pour décrire la période que nous vivions alors, entre connaissance et inaction¹. En 2022, lors de la conférence internationale sur la montagne à Innsbruck, les membres du GIEC constataient que la fenêtre d’action se refermait déjà².

Face à l’urgence climatique et l’enjeu de justice sociale qui l’accompagne, le droit se durcit (Section I). Mais il a fallu l’électrochoc d’une contestation sociale forte pour qu’une loi soit consacrée au dérèglement climatique. Celle-ci réforme notamment l’urbanisme en profondeur en reconnaissant la finitude de la ressource sol (Section II).

Section I Du droit climatique mou vers un droit climatique dur

470. Le durcissement progressif du droit climatique est le résultat d’une évolution des politiques publiques, accélérée par la crise sanitaire (§ 1.). Il bénéficie aujourd’hui du soutien, parfois audacieux de magistrats (§ 2.)

1. P. SQUARZONI, *Saison brune*, Paris : Delcourt, 2012.

2. C. ADLER, C. HUGGEL et M. ROTACH, « Global Assessments and Prospects for Strengthening a Science-Policy Dialogue on Mountains : Experiences from the IPCC 6th Assessment (AR6) », International Mountain Conference, Innsbruck, 12 sept. 2022.

§ 1. L'évolution des politiques publiques en matière de changement climatique : du déni au défi

471. On dit que le deuil est un processus nécessaire de délivrance, nommé résilience. Les stations de ski de moyenne montagne sont confrontées à la mort de leur activité phare à plus ou moins long terme. Si la phase de déni semble passée, reste encore celle de la colère et de la remise en question avant de pouvoir accéder à l'acceptation. Ce processus est nécessairement long (A.) mais la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid a donné l'opportunité d'entrevoir un autre avenir que la poursuite de l'existant (B.).

A. *Vers un tourisme de montagne résilient ?*

472. À mesure que les glaciers reculent, la prise de conscience des effets du changement climatique avance en montagne. Il est cependant à craindre que dans cette course, les glaciers n'arrivent premiers.

1. Les neiges semblent éternelles...

473. Les neiges semblent éternelles, tout comme sa « doctrine » développée dans les années 1960-1970, car à court terme, le tourisme de neige est toujours rentable dans les stations d'altitude où les décisions des aménageurs restent insuffisamment éclairées par les études d'impact.

a. La nostalgie de la doctrine neige

474. La « doctrine neige » développée par Henri Michaud dans les années soixante partait du principe que le tourisme pouvait à lui seul assurer l'avenir de l'économie montagnarde car le marché du ski était inépuisable, que la France possédait les plus beaux et les plus vastes domaines skiables d'Europe susceptibles d'attirer une clientèle étrangère pourvoyeuse de devises et que les stations de ski devaient être chacune conçues et gérées par un responsable unique¹.

Bien que le contexte ait fortement évolué depuis, cette « doctrine » semble toujours d'actualité quand on lit les communiqués de presse de Domaine skiable de France :

« La menace du réchauffement climatique à échéance fin de siècle pèse sur 120 000 emplois directs et indirects localisés dans les villages et vallées de montagne, une place dans le top

1. J. CLAPIER et B. PERRIER, *L'aménagement touristique de la montagne : le cas des stations intégrées*, Thèse. Urbanisation et aménagement, Grenoble : Université des sciences sociales, 1972, 3 vol. 52 et s.

trois mondial des destinations touristiques de montagne, 2 milliards d'euros dans la balance commerciale française et 334 millions d'euros d'investissements annuels ¹ ».

Les principes restent inchangés : seul le tourisme peut faire vivre la montagne, les stations françaises restent les plus renommées et le yuan, le rouble et le real ont remplacé le schilling et complété la livre sterling dans la balance commerciale. Mais le doute s'est immiscé, car au fil du temps, le discours climato-sceptique en montagne s'est évanoui face à la réalité des effets du changement climatique. Il est désormais acquis que les stations doivent évoluer y compris en altitude, pour faire face à des hivers sans neige. L'industrie du tourisme dans son ensemble, poussée notamment par la demande de sa clientèle, cherche à adopter une démarche plus écoresponsable ou du moins, moins déprédatrice (dans la mesure où la compensation carbone plutôt que l'évitement constitue leur premier engagement ²). L'industrie du ski s'inscrit, elle aussi, dans une démarche de « durabilité » avec des « écoengagements » ³.

Localement, les acteurs ont toutefois encore du mal à percevoir le lien entre leurs actions aux impacts jugés négligeables et le problème à l'échelle mondiale. C'est pourquoi, les politiques publiques manquent parfois de congruence notamment lorsqu'il s'agit de l'empreinte carbone des déplacements touristiques ⁴ et des nouveaux aménagements (éclairage des pistes, scénographie, installations d'écrans, chauffage des sièges des remontées mécaniques) ou bien de celle liée aux mouvements de terrains (destockage de carbone), dont les enjeux sont souvent minimisés ou éludés. Les rapports annuels de l'autorité environnementale déplorent de manière générale l'insuffisante prise en compte du changement climatique par les plans, programmes et projets ⁵. En montagne, elle constate le manque de sensibilité à la thématique de l'artificialisation des sols dans les communes qui accueillent des stations et domaines skiables. Celles-ci s'appuient en effet sur les dispositions de la loi « Montagne » pour développer des logements touristiques en interprétant, au profit de leur projet, ses dispositions relatives aux unités touristiques nouvelles

1. DSF, Communiqué de presse : *Changement climatique et activités de montagne : DSF appelle à la mobilisation générale et annonce la prochaine mutualisation de financements en faveur de la préservation des massifs français*, 7 nov. 2019, <http://pro.france-montagnes.com/wp-content/uploads/2019/12/DSF-PARIS-CP-0711.pdf> (visité le 13/09/2021).

2. F. DE PAOLA, « Les 5 engagements responsables que prend l'industrie du tourisme », *L'Echo touristique*, 17 sept. 2021, URL : https://www.lechotouristique.com/article/les-5-engagements-durables-du-tourisme?utm_source=newsletter-973%5C&utm_medium=email%5C&utm_campaign=Newsletter-973 (visité le 14/02/2022).

3. DSF, *Eco-engagements collectifs des domaines skiables de France : feuille de route environnementale adoptée par l'ensemble des opérateurs de remontées mécaniques et Domaines skiables de France*, 2020.

4. Ainsi pour répondre aux remarques de la Cour de comptes sur la vulnérabilité des stations au changement climatique, le Président directeur général de la Compagnie du Mont-Blanc met en avant des efforts pour améliorer les transports locaux tout en insistant sur la nécessaire liberté de modulation des prix pour négocier des contrats de 10 000 séjours à Chamonix avec Shanghai ou Bombay. COUR DES COMPTES, *Les stations de ski des Alpes du Nord face au changement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, Rapport public annuel, fév. 2018, p. 518.

5. AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, *Rapport annuel 2020* 22 juin 2021 ; *Rapport annuel 2019*, 3 mars 2020 ; *Rapport annuel 2018, 2019 ; Rapport annuel 2017*, 5 avr. 2018.

et sans faire d'abord ou en priorité appel à la réhabilitation du bâti¹. L'ANMSM demande d'ailleurs clairement aux commissions UTN de ne pas limiter la constructions de « lits chauds » et sollicite une « modulation » de la limitation de l'artificialisation des sols pour tenir compte des spécificités de la montagne².

L'ambition demeure de poursuivre la construction de lits touristiques ou l'aménagement des équipements ludiques de pleine nature³, à destination d'une clientèle lointaine⁴ et fortunée tout en clamant la volonté de s'inscrire dans une stratégie bas carbone⁵. Le développement du tourisme hivernal reste une priorité, même si une diversification des activités s'amorce. Régions et Départements subventionnent les installations de neige de culture et la « modernisation des équipements liés aux activités de neige » sans conditions (d'altitude, de taux d'enneigement, de critères économiques)⁶, ce qui incite les stations de moyenne altitude à se tourner vers la neige artificielle au prix d'un lourd endettement plutôt que vers la diversification, alors que l'eau, le froid et les skieurs pourraient venir à manquer⁷. Mais si la neige de culture était autrefois justifiée par la nécessité de sécuriser l'enneigement, elle est désormais présentée comme un moyen d'enclencher une transition grâce aux retombées économiques du ski. Encore faudrait-il pour cela amorcer immédiatement cette transition plutôt que d'en confier le soin aux générations futures.

Ainsi, si en haute montagne, la Compagnie des Alpes diversifie ses stations en proposant de plus en plus d'activités ludiques et des hébergements insolites⁸, il n'y a pas de changement de paradigme, car près de 90 % des investissements réalisés sur les domaines skiables en 2021 concernaient la pratique du ski (remontées mécaniques, damage, neige de culture, aménagement

1. MRAE AURA, *Rapport d'activité 2020*, avr. 2021, URL : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mraeara_rapportannuel2020_deliberevf_cr.pdf (visité le 10/11/2022), p. 27.

2. ANMSM, *Livre blanc sur l'urbanisme en stations de montagne - Adapter l'urbanisme à la montagne française*, 2021.

3. Le bilan des investissements sur les domaines skiables en 2021 montre le développement des tyroliennes, snowtubing, espaces ludiques, parcours aventures, mais également des aménagements pour la scénarisation et éclairage nocturne des pistes, installations d'écrans. « Investissements 2021, 268 M€ inattendus... », *Montagne leaders*, n° 288 jan.-févr. 2022, p. 86.

4. Le comité régional de la Région AURA milite pour l'ouverture d'une ligne aérienne directe entre la Chine et l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry pour favoriser le tourisme du ski. B. BINCTIN, « Face au réchauffement climatique, l'industrie du ski en "tout schuss" vers le précipice », *Bastamag*, 23 avr. 2019. Voir également CNM, *Relevé opérationnel du comité stratégique pour le tourisme en montagne*, 12 fév. 2019.

5. *Ibid.*

6. Voir par exemple « La région Bourgogne-Franche Comté débloque 17 millions d'euros », *Montagne leaders news*, 6 oct. 2021, 572, p. 6 ; « Gresse en vercors : le projet d'enneigeurs plébiscité », *Montagne leaders news*, 19 mai 2021, 565, p. 4 ; « 300 M€ pour le ski en Haute-Savoie », *Montagne leaders news*, 1^{er} déc. 2021, 576, p. 1 ; M. LAIMÉ, « Dans les Alpes, la neige artificielle menace l'eau potable », *Le Monde diplomatique*, 21 jan. 2019.

7. C. MOREL-DARLEUX, *La montagne terrassée*, 2 mars 2019, URL : <https://www.terrestres.org/2019/03/02/la-montagne-terrassée/> (visité le 30/11/2022).

8. A. CHANDELLIER, « La Compagnie des Alpes veut diversifier ses stations », *Le Dauphiné Libéré*, 2 juin 2021.

de pistes)¹.

Seule évolution importante aujourd'hui perceptible, l'industrie du vélo est en plein essor, particulièrement en montagne où toutes ses formes peuvent être développées (vélo de course, VTT, VAE, fatbike, pump track. . .), ce qui ne va malheureusement pas toujours dans le sens de la préservation de l'environnement. Les aménagements qui concernent le cyclisme hors route, ne sont en effet soumis que rarement à évaluation environnementale² et leurs impacts sont donc peu étudiés. D'autres aménagements touristiques plus importants le sont, mais le rôle pédagogique des évaluations environnementales restent encore très limité.

b. Le rôle pédagogique limité des études d'impacts

475. Destinée en premier lieu à aider le maître d'ouvrage à concevoir un projet respectueux de l'environnement en lui fournissant les informations de nature à améliorer la qualité de son projet et à favoriser son insertion dans l'environnement, l'évaluation environnementale a concrètement souvent une portée pédagogique limitée. Élaborée par des bureaux d'études indépendants, mais rémunérés par le maître d'ouvrage, leur finalité consiste trop souvent à justifier un projet plutôt qu'à en questionner la pertinence. On constate en effet un décalage certain entre les incidences décrites par les évaluations environnementales et les impacts répertoriés dans les articles scientifiques, la presse, les rapports administratifs, ceux des associations de défense de l'environnement et même ceux de DSF. Pour tenter de le mesurer, nous avons choisi deux types de projets : la construction d'une retenue d'altitude et l'aménagement d'un golf. S'agissant de projets sujets à polémiques, toute la difficulté était de trouver des projets autorisés, voire réalisés. Pour la retenue d'altitude nous avons choisi celle de Lans-en-Vercors inaugurée le 15 juin 2019. Nous n'avons pas trouvé de golfs récemment aménagés en montagne ou de golfs dont l'étude d'impact a été suivie d'une autorisation. Nous nous sommes donc contentés pour ce type de projet de l'évaluation environnementale d'un PLU approuvé qui prévoit la réalisation d'un tel équipement, en l'occurrence celui de Valmorel³.

Dans un cas comme dans l'autre, on constate que les impacts des projets sur l'environnement sont minimisés.

1. « Investissements 2021, 268 M€ inattendus.... », *Montagne leaders*, n° 288 jan.-févr. 2022, p. 86.

2. Ils ne sont éventuellement soumis à évaluation environnementale qu'en tant qu'« autres équipements sportifs, culturels ou de loisirs et aménagements associés » de la rubrique 44 de l'annexe à article R. 122-2, C. envir.

3. Plus récemment nous avons trouvé un avis de l'autorité environnementale portant sur un projet de reprofilage des pistes du golf d'Aime-la-Plagne. Il consiste en la réutilisation de 200 000 m³ de remblais issus de la ZAC Plagne Aime 2000, en vue de reprofiler quatre secteurs de pistes de ski et relève donc plus de l'aménagement du domaine skiable que de celui du golf. MRAE AURA, *Avis sur le reprofilage des pistes Golf et Palsembleu sur la commune d'Aime-La-Plagne (73) porté par la SNC Aime la Plagne Aménagement*, 18 jan. 2022.

i. Retenues d'altitude : des impacts sur le climat niés par les évaluations environnementales

476. La nivoculture est souvent limitée à la production de neige à partir d'une retenue d'altitude ou de prélèvements d'eau dans les sources, d'une usine à neige et de réseaux d'alimentation des canons, mais elle s'accompagne également d'un modelage des pistes pour fixer la neige. De plus, d'autres techniques se développent telles que le snowfarming, technique qui consiste à conserver la neige sous forme de tas ou dans une carrière sous une couche isolante, ou dans un entrepôt. Outre le damage de début de saison pour préparer les pistes avec une sous-couche de neige, on assiste donc de plus en plus à du transport motorisé de stocks de neige, y compris par hélitreuillage.

En plus de l'énergie électrique, la production de la neige de culture nécessite de l'eau, de l'air et du froid. On estime la consommation d'eau liée à la production de neige à 20 à 25 millions de mètres cubes pour les Alpes françaises, soit l'équivalent de la consommation de la ville de Grenoble. Il faut 1 m³ d'eau pour produire 2 m³ de neige (ou l'équivalent de deux piscines olympiques à l'hectare) et une température de -3°C est nécessaire. Le coût représente 6 à 10 % du prix du forfait¹.

Devenue indispensable pour sécuriser l'enneigement des stations de moyenne altitude, elle se développe également dans les stations les plus élevées. Mais le changement climatique porte en lui les limites de la fabrication de la neige artificielle, car il faut une température suffisamment faible pour pouvoir la produire et son coût énergétique risque d'augmenter au fil des ans. Les écrits scientifiques et généralistes font également état de son coût environnemental avec des incidences hydrauliques, biologiques, écologiques et climatiques². En effet, la production de neige de culture perturbe le cycle de l'eau (assèchement de zones humides, débits réservés faibles) en changeant son bassin versant et en réduisant la quantité d'eau disponible (une partie non négligeable disparaît par évaporation et perte mécanique). Les retenues d'altitude ont un impact paysager très fort et peuvent engendrer un risque de rupture de barrage³. La neige artificielle perturbe le milieu écologique par sa composition plus minéralisée que les

1. ANMSM, *La neige de culture, c'est quoi? Skizzz vous révèle ses secrets*, 2018; FNE AURA, *Note pédagogique neige artificielle*, déc. 2021. Les chiffres évoqués par les deux documents sont similaires mais le vocabulaire diffère quelque peu, car Skizzz explique qu'on ne dit pas « neige artificielle », mais « neige de culture », on ne dit pas « canon à neige » mais « enneigeur » et on ne dit pas consommation d'eau mais « prélèvement d'eau ».

2. C. de JONG, « La production de neige artificielle », *Nature et Patrimoine* jan. 2010, p. 19-24 C. de JONG, « A white decay of winter tourism in Europe » in *Climate change adaptation manual*, sous la dir. de A. PRUTSCH et al., New-York : Routledge, 2014, p. 226-233, p. 226, M. BADRÉ, J.-L. PRIME et G. RIBIÈRES, *Neige de culture : état des lieux et impacts environnementaux*, 006332-01, CGEDD, juin 2009, M. LAIMÉ, « Dans les Alpes, la neige artificielle menace l'eau potable », *Le Monde diplomatique*, 21 jan. 2019.

3. L. PEYRAS et al., « Retenues d'altitude pour la production de neige de culture : recommandations pour la conception, la réalisation, la surveillance et la réhabilitation », *Sciences Eaux & Territoires* 2010, 2, p. 92-100.

précipitations naturelles, elle peut être source de pollution (présence de bactéries d'origine animale dans les retenues, pollution sonore des canons qui perturbe la vie sauvage) et elle retarde la phénologie des plantes. D'autres impacts sont liés au compactage des pistes lié au passage des dameuses pour optimiser la couche de neige, ce qui tend à imperméabiliser les sols et à augmenter les écoulements de surfaces. Les mouvements de terrains liés à l'aménagement des retenues, des réseaux et à l'élargissement et au nivellement des pistes pour optimiser le manteau neigeux libèrent également d'importantes quantités de CO₂ stockées dans les sols. Environ 4 200 tonnes de CO₂ sont émises par la construction d'une retenue d'altitude de 400 000 m³, l'équivalent des émissions de 500 européens en une année. Notons enfin que le damage des pistes et la densité de la neige artificielle, jusqu'à 60 fois plus dense que la neige naturelle, ont aussi des conséquences en terme d'accidentologie^{1 2}.

Pourtant parmi ces éléments, très peu figurent dans les études d'impacts. Celle relative à la création d'une retenue collinaire sur la commune de Lans-en-Vercors³ retient par exemple comme impacts l'émission de gaz d'échappement des engins de chantier, avec des risques de pollution aux hydrocarbures, des terrassements importants, l'entraînement de matières en suspension⁴ et le dérangement de la faune en phase travaux. Une fois réalisée, la retenue génère un prélèvement d'eau et un transfert de bassin versant. L'étude d'impact ne relève en revanche « aucune incidence de la neige de culture sur la végétation » (p. 111) ou sur les conditions climatiques. Elle préfère en effet mettre l'accent sur les impacts qui sont évités ou compensés : la destruction de boisement (pour laquelle elle ne précise pas le devenir des arbres abattus), compensée par d'autres boisements réalisés par l'ONF sur une autre commune du PNR du Vercors sans autre précision, les mouvements de terrains et les impacts sur la flore (mais les terrains seront revégétalisés) et le risque de noyade des animaux qui sera évité par l'aménagement des berges du plan d'eau pour permettre aux animaux tombés de ressortir le plus rapidement possible⁵.

Au final, l'impact est « positif » puisqu'au lieu de prélever de l'eau dans une source d'alimenta-

1. A l'occasion de la fermeture des stations de ski pendant l'hiver 2020 liée à la crise sanitaire, on a ainsi pu apprendre que ce qui pouvait la justifier c'était notamment le nombre de blessés sur les pistes : 150 000 chaque hiver. Les blessés par traumatisme occupaient environ la moitié des lits de réanimation durant les trois hivers qui ont précédé la crise sanitaire. P. DESCAMPS, « Quand la montagne s'émancipe du ski alpin », *Le Monde diplomatique*, avr. 2021. Voir également P. YOLKA, « "Le p[ro]f[ite]ur des montagnes". À propos du marché des accidents de ski », *JCP A* 22 mars 2021, 12, act. 191.

2. D'autres éléments ne semblent pas avoir fait l'objet d'études, tels que la concentration des produits d'entretien des ski, résultant du passage des skieurs. Pour le ski de fond, la dangerosité pour la santé humaine et l'environnement de la présence de fluor dans certains farts a été récemment dénoncée. T. SCHEPMAN, « Peur sur la glisse », *L'Equipe*, 10 nov. 2021.

3. Étude d'impact du projet de création d'une retenue collinaire à Lans-en-Vercors, avr. 2016, 182 pp.

4. On apprend ainsi que les matières en suspension sont fortement nuisibles aux écosystèmes aquatiques : *Ibid.*, p. 114.

5. *Ibid.*, p. 122.

tion en eau potable en période d'été, l'eau sera consommée à partir d'une source d'appoint à un moment de l'année où elle est plus abondante. Ne demeure donc que le dérangement dû à la fréquentation humaine, car la retenue est également dédiée à des aménagements de type « jeux d'eau » voire à la baignade, type d'activité pour laquelle l'autorité environnementale pointe les risques sanitaires¹.

Ne sont donc pas abordées les questions de stockage de carbone, de compactage des pistes pas plus que celles de la rentabilité de la retenue au regard du changement climatique. Le domaine skiable se situe pourtant entre 1375 et 1827 mètres, altitude à laquelle la fiabilité de l'enneigement (naturel et artificiel) n'est pas certaine². L'investissement, déjà largement financé par le contribuable, pourrait peser longtemps et plus lourdement sur lui à l'avenir³.

Autre aménagement touristique consommateur d'eau, les golfs qui se sont développés en France à partir des années 1970.

ii. Les golfs : la consommation d'espace, le énième trou des études d'impacts

477. Si l'on s'en tient au site wikipedia, les principaux impacts des golfs sont leur consommation foncière, la pollution de l'air, des sols et des nappes phréatiques liés aux intrants, une empreinte carbone importante liée aux modes de transports pour s'y rendre, la consommation d'eau, la pauvreté faunistique et floristique (en particulier des greens et bunkers), le déboisement, les importants mouvements de terrains et la gestion des déchets (tee, balles)⁴. Mais à l'instar de l'industrie du ski, celle du golf se soucie de plus en plus de son image et modifie ses pratiques. La Fédération française de golf a ainsi signé une convention avec l'Office français pour la biodiversité le 21 septembre 2021 pour améliorer la biodiversité des terrains.

1. MRAE AURA, Avis n° 2016-ARA-AP-00085, 28 oct. 2016, sur la retenue collinaire sur la commune de Lans-en-Vercors.

2. Pour les Alpes du Nord, la fiabilité de l'enneigement à 70 % à l'horizon 2030-2050 se situerait entre 1850 et 2000 mètres d'altitude sans neige artificielle et entre 950 et 1050 mètres avec l'enneigement artificiel. Mais la clientèle sera-t-elle au rendez-vous pour skier sur des tapis de neige artificielle ? P. SPANDRE et al., « Winter tourism under climate change in the Pyrenees and the French Alps : relevance of snowmaking as a technical adaptation », *The Cryosphere* 24 avr. 2019, 13, 4, p. 1325-1347, URL : <https://tc.copernicus.org/articles/13/1325/2019/> (visité le 01/04/2022). Pour les Pyrénées, par exemple, la fiabilité de l'enneigement en 2050 se situerait à partir de 2300 mètres d'altitude sans production de neige et 1800 mètres avec production et dans le cas d'un scénario à forte émission de GES, ce n'est qu'à partir de 2750 mètres que l'on pourrait s'attendre à un enneigement fiable. INRAE, communiqué de presse. *Tourisme de montagne : la transition des stations de sport d'hiver face à la fragilité de l'enneigement*, 25 oct. 2021.

3. COUR DES COMPTES, *Les stations de ski des Alpes du Nord face au changement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, Rapport annuel, fév. 2018, p. 441-522, 451 et s.

4. https://fr.wikipedia.org/wiki/Golf_et_environment#%C3%89tat_des_lieux_en_termes_d'incidences_sur_l'E2%80%99environnement (visité le 16/02/2022).

Le PLU de Valmorel¹ prévoit la réalisation d'un terrain de golf sur 3,7 hectares à proximité immédiate du Club Méditerranée dans le but de diversifier son activité estivale. Elle est corrélée à la construction d'un complexe hôtelier de 6000 m² de surface de plancher pour la construction de 150 lits touristiques. L'évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement fait état de remaniement des sols sur des terres anciennement agricoles et d'atteintes à une zone humide, à l'habitat forestier et à des prairies (celles-ci étant en fait des pistes de ski). On trouve peu d'éléments concernant l'eau nécessaire pour arroser le golf si ce n'est qu'il s'agit d'eau non potable (mais la source n'est pas précisée) dont le prélèvement hors période d'étiage n'a pas d'incidence sur le bilan ressource/besoin². L'aménagement du golf n'est pas considéré comme une consommation d'espace mais au contraire comme une « occupation temporaire du sol³ », car l'artificialisation n'y serait pas « irréversible ». L'incidence la plus importante serait donc la réduction des terres agricoles figurant au registre parcellaire graphique que la collectivité « compense » par un déclassement de zones U en A et N, c'est à dire par une non aggravation de l'atteinte⁴.

Là encore, les incidences sur l'environnement sont donc minimisées : on ne trouve aucune information sur l'usage de produits sanitaires, sur l'empreinte carbone liée aux déplacements des golfeurs pour se rendre à Valmorel ou sur le traitement des déchets. Ajoutons en outre que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des études d'impacts n'ont pas de valeur juridique, à moins qu'elles ne fassent partie des prescriptions de l'autorisation finale (voir toutefois *supra* n° 395, p. 522).

Pour autant, bien que la prise en compte du changement climatique soit très lente, on observe depuis quelques années une évolution dans ce domaine rendue possible par les procédures d'information et de participation du public, éclairé notamment par les avis de l'autorité environnementale.

On le voit donc les expertises environnementales sont souvent d'une objectivité douteuse et les organes décisionnels ne tiennent pas suffisamment compte des analyses défavorables, comme le remarquaient la CIPRA et le Club arc alpin en 2016. Les exemples qu'ils mentionnent se réfèrent notamment à l'extension du domaine skiable de Chaberton à Montgenèvre (France)⁵. Le rapport de Louis Besson indiquait déjà à propos de la procédure UTN de la directive « Montagne » que

1. PLU de Valmorel, 9 juin 2020.

2. *Ibid.* rapport de présentation, p. 321.

3. *Ibid.*, rapport de présentation, p. 347.

4. Malheureusement, l'autorité environnementale n'a fait qu'un avis tacite sur ce PLU, formalisé par une « information sur l'absence d'avis de l'Autorité environnementale relatif à la révision du PLU de la commune de Les Avanchers-Valmorel (Savoie) » du 10 juillet 2019.

5. COMITÉ DE VÉRIFICATION DE LA CONVENTION ALPINE, *Examen approfondi du thème « Tourisme »*, ImplAlp/2016/24/7/1, 2016, p. 16

« les études d'impact paraissent souvent faites “sur mesures” pour l'aménageur ou la collectivité d'accueil, ce qui en diminue la crédibilité ¹ ».

Qu'en est-il du suivi des mesures proposées dans les évaluations environnementales par l'autorité environnementale ? Le projet d'aménagement de la combe de Coulouvrier, sur la commune de Samoëns, en Haute-Savoie, en offre une illustration intéressante. Un projet d'UTN, avait été autorisé le 7 décembre 2015 par le préfet coordonnateur du massif des Alpes, pour la création d'un télésiège, de quatre nouvelles pistes, d'une retenue d'altitude destinée à la production de neige de culture et d'un réseau d'enneigement. La première autorisation environnementale du 12 mai 2017 autorisant l'aménagement de la combe de Coulouvrier après avis de l'autorité environnementale ², a été annulée par le tribunal administratif de Grenoble le 19 novembre 2019 ³, puis par la Cour administrative d'appel de Lyon ⁴, au motif de l'absence de raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) justifiant d'accorder une dérogation aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées. Mais les travaux ont déjà été réalisés. La MRAE AURA a donc été amenée à se prononcer une seconde fois sur l'aménagement de la retenue de la Socqua, élément du projet initial également réalisé avec des modifications (agrandissement de la retenue, modification du réseau d'enneigement et du tracé des pistes). Elle peut donc faire le bilan de la mise en œuvre de la séquence ERC qui était initialement prévue. Il en ressort que : « une partie des mesures d'évitement de réduction et de compensation initialement prévues à l'échelle du projet d'ensemble n'ont pas été réalisées ; certaines restent en attente. Elles sont à lister précisément ainsi que les raisons ayant conduit à ne pas respecter les prescriptions des autorisations délivrées. Les incidences de ce non-respect sont à évaluer ainsi que les mesures qui seront prises pour les éviter ou les réduire et les compenser si besoin. L'autorité environnementale recommande en outre à l'État d'assurer un contrôle étroit des prescriptions associées aux autorisations en vigueur ou futures ⁵ ». Le bilan de suivi des mesures n'est donc pas très flatteur ⁶.

Mais l'autorité environnementale n'est pas la seule à aiguillonner les élus et les aménageurs réticents à prendre en compte le changement climatique. L'ensemble des éléments de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme offre à la possibilité à d'autres acteurs de

1. BESSON, Louis, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, rapport fait au nom de la commission d'enquête n° 757, Assemblée nationale, 1982, p. 251.

2. MRAE AURA, Avis n° 2016-ARA-AP-41 à 50, 14 déc. 2016, sur le projet dénommé « aménagement de la combe de Coulouvrier » sur les communes d'Arâches-la-Frasse, Morillon et Samoëns (Haute-Savoie).

3. TA Grenoble, 19 nov. 2019, n° 1706316, *FNE AURA*.

4. CAA Lyon, 6 mars 2022, n° 20LY00289, *Ministre de la transition écologique et solidaire*.

5. MRAE AURA, Avis n° 2022-ARA-AP-1322, 13 mai 2022, sur la retenue d'altitude de la Socqua-Aménagement de la combe de Coulouvrier - par la société Grand Massif des Domaines Skiabiles (GMDS) sur la commune de Samoëns (74), p. 15.

6. M. ROBINE-LISSANDRE, *L'évaluation environnementale des unités touristiques nouvelles : un regard critique et pratique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Mémoire de master. Droit, UGA, USMB, 2022, p. 31.

dire à propos des neiges : « et pourtant elles fondent », possibilité dont ils se sont saisis.

2. ...Mais elles fondent au soleil

478. Nous avons étudié dans la partie précédente un certain nombre de documents d'aménagement et d'urbanisme pour parcourir la hiérarchie des normes de la DTA au projet d'unité touristique nouvelle. Si la préoccupation du changement climatique apparaît dans la plupart d'entre eux, on constate également que plus le document est récent plus cette préoccupation est prégnante. Ainsi, si le changement climatique constitue un des facteurs à prendre en compte dans l'aménagement touristique des stations de ski dans le projet de DTA des Alpes du Nord en 2010 ou dans la Charte du Parc naturel régional de la Chartreuse de 2008, il constitue un enjeu majeur dans la révision de ce dernier document¹. Car les impacts du changement climatique ne se limitent pas à la réduction de l'enneigement. L'augmentation des épisodes de sécheresse estivale devient également préoccupante. Le changement climatique est donc omniprésent dans l'ensemble de la Charte et la transition constitue un de ses trois axes. Cet axe concerne en outre non seulement le tourisme hivernal, mais également la sylviculture, les ressources en eau, la biodiversité, la qualité de l'air et les risques naturels.

Les documents stratégiques issus du code de l'environnement ne sont pas les seuls à être amenés à évoluer. Car les autorités administratives et la société civile sont de plus en plus vigilantes sur la prise en compte du changement climatique dans la planification et les projets d'urbanisme. Les collectivités locales sont ainsi parfois amenées à revoir leurs copies voire à y renoncer, tandis que certaines institutions s'efforcent de jouer un rôle pédagogique en la matière. L'autorité environnementale en particulier joue un rôle majeur (b.) épaulée parfois par l'ensemble des acteurs des procédures d'urbanisme (a.).

a. La participation et l'information du public, un droit au service de la cause climatique

479. Les documents et les projets d'urbanisme sont l'aboutissement d'une démarche concertée qui permet souvent de faire évoluer le projet initialement souhaité par les élus. Ce n'est qu'en cas de divergence majeure que le processus aboutit à un blocage. On en trouve quelques exemples dans des procédures d'urbanisme récentes en Oisans². Certains n'ont pu trouver

1. Charte du Parc naturel régional de Chartreuse adoptée par D. n° 2023-404, 24 mai 2023, portant renouvellement de classement du parc naturel régional de Chartreuse (région Auvergne-Rhône-Alpes)

2. La révision du POS d'Huez en PLU a été prescrite par exemple le 23 septembre 2005. Après un avis défavorable de l'État le 5 mai 2008, ce projet a été modifié en 2009 puis en 2010 avant de refaire l'objet d'une prescription le 5 janvier 2011. Arrêté le 19 septembre 2012, il a fait l'objet d'un avis défavorable du commissaire enquêteur le 12 mars 2013. Il est à nouveau arrêté le 23 avril 2014 puis le 28 avril 2015 pour être finalement annulé par le tribunal administratif de Grenoble le 19 janvier 2017. À nouveau prescrit le 21 février 2018, il sera finalement approuvé par le conseil municipal le 26 novembre 2019. Le PLU de Vaujany, a été prescrit le

de réponse qu'avec l'intervention du juge, cas que nous étudierons dans la partie suivante (*infra* n° 508, p. 682). Mais d'autres cas ont donné lieu à une révision du projet initial. C'est le cas en particulier du projet de SCOT de l'Oisans, révélateur du décalage croissant entre l'administration et les collectivités territoriales d'un côté, et la société civile de l'autre dans la prise en compte du changement climatique.

Par délibération du 10 novembre 2011, la communauté de communes de l'Oisans a en effet décidé d'élaborer un SCOT avec pour objectifs dans le domaine de l'aménagement touristique, de relier les cœurs de massifs (Deux-Alpes, Alpe d'Huez Grand domaine) pour rester compétitif sur le marché des sports d'hiver, de réhabiliter les lits touristiques et d'assurer un renouvellement suffisant par des programmes neufs, de permettre un développement de l'ensemble du territoire à travers la création de liaisons entre les stations, les communes associées et les départements limitrophes et d'assurer la pérennité de l'ensemble des pôles touristiques du territoire¹. L'accompagnant dans cette démarche, l'État demandait à la collectivité de prendre en compte un certain nombre d'enjeux dont l'anticipation du changement climatique et l'adaptation à ses effets avec des mesures à prendre dans les domaines de la rénovation de l'immobilier et la sobriété foncière, les déplacements, le développement des énergies renouvelables et la diversification touristique².

Le premier projet de SCOT, arrêté le 1^{er} décembre 2016, prévoit cependant la construction de 16 000 lits touristiques, liés principalement à l'activité hivernale, et une consommation d'espace totale de près de 220 hectares³ pour 15 ans (soit une moyenne de 14,6 hectares par an) hors équipements publics et infrastructures contre une consommation passée évaluée à 132 hectares entre 1998 et 2009 (soit 6,6 hectares par an).

Malgré cette consommation excessive d'espaces les services de l'État, ont émis un avis critique mais favorable à ce projet de SCOT, accompagné de réserves, par courrier du 23 mars 2017. La vulnérabilité du territoire au changement climatique n'est plus évoquée mais le préfet indique que le SCOT ne respecte pas les dispositions du code de l'urbanisme en ce qu'il se contente de mentionner les enjeux nationaux et européens en matière de lutte contre le changement climatique sans se les approprier et sans prévoir d'engagement quantitatif.

La commission UTN du comité de massif se montre également favorable à ce premier projet

9 mars 2012 puis le 6 mars 2015 et à nouveau le 1^{er} octobre 2021. Quant au SCOT de l'Oisans il a été arrêté le 1^{er} décembre 2016 puis, suite à l'avis défavorable de la commissaire enquêtrice du 25 sept. 2017, il a fait l'objet d'un second arrêt le 8 novembre 2018, pour faire l'objet d'un avis défavorable de la commission d'enquête du 19 janvier 2019.

1. Délibération du conseil communautaire de l'Oisans du 20 décembre 2012.

2. Note du Préfet de l'Isère au Président de la communauté de communes de l'Oisans, *élaboration du SCOT de l'Oisans-enjeux de l'État* du 30 décembre 2013.

3. La commissaire enquêtrice évalue pour sa part la consommation totale envisagée à plus de 400 hectares. COMMISSAIRE ENQUÊTRICE, Rapport sur le dossier n° E16000421/38 SCOT de l'Oisans, 25 sept. 2017, p. 40.

de SCOT, sans évoquer non plus la vulnérabilité du territoire au changement climatique¹. L'EPCI voisin, Grenoble-Alpes Métropole bien que favorable au projet, s'est inquiété de l'ampleur des projets de constructions immobilières touristiques et de liaisons inter-stations en matière de consommation d'espace, « orientations qui paraissent peu compatibles avec les défis climatique et énergétique qui s'imposent à nous² ». Plus étonnant, la CDPENAF dont les missions concernent pourtant la consommation d'espaces, a exprimé ses interrogations non pas sur les conséquences climatiques de l'artificialisation de l'espace par le SCOT de l'Oisans, mais sur la gestion de l'eau pour pallier les effets du changement climatique dont la thématique n'a pas été abordée par le SCOT³. L'autorité environnementale, bien que très critique sur le projet de SCOT, n'aborde elle aussi la thématique du changement climatique qu'à travers la question de la ressource en eau⁴.

Côté société civile, en revanche, les observations sont plus tranchées. La FRAPNA remet en cause les perspectives de développement touristique liées principalement à l'économie du ski, compte tenu de la maturité du marché⁵ et du réchauffement climatique qui rend cette industrie particulièrement vulnérable⁶. Deux citoyennes participent également à l'enquête publique pour souligner le décalage entre les équipements touristiques prévus et le réchauffement climatique annoncé⁷.

Le décalage entre administration et société civile peut s'expliquer par des préoccupations politiques côté administration, mais la lecture des différents avis montre également leur caractère extrêmement technique qui fait perdre de vue les enjeux globaux de la transition. On constate également un déficit de représentation de cet enjeu dans l'administration. Dans ce contexte, on peut saluer le courage de la commissaire enquêtrice qui a rendu un avis défavorable sur le projet de SCOT malgré la quasi unanimité des personnes publiques associées en faveur du projet, qui se sont retranchées derrière de multiples réserves. Elle constatait pour sa part que les enjeux associés à l'énergie et au climat étaient considérés comme très fort en Oisans dans l'évaluation des incidences, car le territoire est gourmand en énergie (avec une consommation

1. COMITÉ DE MASSIF DES ALPES, Avis de la commission UTN du comité de massif sur les UTN incluses dans le projet de SCOT de l'Oisans, 24 mars 2017.

2. GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLÉ, Avis sur le projet de SCOT Oisans, 22 mars 2017.

3. CDPENAF, avis n° 2017-ARA-AUPP-000203, 14 mars 2017, sur le projet de SCOT Oisans.

4. MRAE AURA, Avis n° 2017-ARA-AUPP-000203, 14 mars 2017, sur l'élaboration du SCOT de la communauté de communes de l'Oisans (38).

5. Atout France constate même une baisse du nombre de journées skieurs (sans pour autant s'inquiéter de l'ambition du SCOT en la matière) dans son rapport à la commission spécialisée des Alpes pour les unités touristiques nouvelles- réunion du 24 mars 2017 SCOT de l'Oisans.

6. FRAPNA Isère, avis sur l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Oisans, 28 mars 2017.

7. COMMISSAIRE ENQUÊTRICE, Rapport sur le dossier n° E16000421/38 SCOT de l'Oisans précité, p. 18 et 20.

par habitant 3 fois supérieure à la moyenne de Rhône-Alpes) et émet beaucoup de gaz à effet de serre. Elle s'inquiétait dans ce domaine que les propositions du SCOT fussent non seulement frileuses mais encore que le projet risquait d'aggraver la situation avec une augmentation des besoins en énergie pour construire les hébergements, pour assurer les déplacements en hausse, et renforcer les équipements nécessaires aux sports d'hiver. Elle soulignait d'ailleurs le fait que la loi « Montagne » demandait que soit prise en compte la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique dans le développement touristique notamment au travers de la diversification des activités, qui dans le cadre du projet de SCOT restait marginale.

Suite à cet avis défavorable, la communauté de communes de l'Oisans a retiré sa délibération d'arrêt du PLU du 1^{er} décembre 2016 par une délibération du 14 décembre 2017 et relancé la démarche, sans néanmoins revoir ses objectifs initiaux. Elle a arrêté un nouveau projet par délibération 8 novembre 2018 qui a réduit ses ambitions à la création de 10 000 lits touristiques et sa consommation d'espaces à 100 hectares. Mais entre temps, le préfet coordonnateur de massif a autorisé la création de 4600 lits touristiques à Huez par arrêté 19 décembre 2016 modifié le 14 mars 2017, grévant ainsi toute possibilité pour le SCOT de questionner son modèle de développement touristique. Les avis des personnes publiques associées ont été favorables mais toujours très critiques¹. L'autorité environnementale s'est démarquée toutefois en consacrant une partie importante de son avis à l'adaptation au changement climatique qu'elle a décliné dans les domaines de la construction, du développement touristique, des énergies renouvelables, des transports et déplacements pour conclure à l'absence de mesures adoptées dans ces domaines par le SCOT². Douze citoyens sont intervenus pour exprimer leurs inquiétudes sur la prise en compte du changement climatique³, à l'instar de la FRAPNA⁴.

La commissaire enquêtrice a réexaminé le dossier avec une pression politique réduite par la présence de deux autres commissaires enquêteurs. La conclusion est restée la même : « La commission ne peut valider un projet qui n'aborde les questions liées au changement climatique que de manière superficielle et sans objectifs chiffrés » et elle demande que « les collectivités de l'Oisans à travers leur SCOT réétudient profondément le dossier afin de justifier et amender les choix effectués en fonction de ce critère "climatique" qui s'impose à tous, et au SCOT en

1. Avis du Préfet de l'Isère du 27 février 2019, avis du Conseil régional Auvergne Rhône-Alpes du 1^{er} mars 2019, avis du Conseil départemental du 26 février 2019, avis de la Chambre d'agriculture de l'Isère du 15 janvier 2019, avis de la Chambre de commerce et d'industrie, avis de la Chambre des métiers et de l'artisanat et avis du Parc national des écrins du 1^{er} mars 2019, avis de la Communauté de communes du Briançonnais n° DB04/2019 du 4 février 2019, avis du Syndicat du pays de Maurienne du 8 février 2019.

2. MRAE AURA, avis n° 2018-ARA-AUPP-00600, 19 mars 2019, sur l'élaboration du SCOT de la communauté de communes de l'OISANS (38).

3. COMMISSION D'ENQUÊTE, rapport sur le dossier n° E18000402-38 SCOT de l'Oisans, 19 jan. 2019, annexe n° 5.

4. FRAPNA Isère, avis sur l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Oisans, 15 févr. 2019.

particulier¹ ».

Sur ce territoire, la commune de Vaujany a également dû revoir son projet de PLU dont la procédure a été lancée le 6 mars 2015. Ce projet qui prévoyait la création de 1500 lits supplémentaires pour atteindre 5 000 lits touristiques, nécessitait en effet l'ouverture à l'urbanisation de 7 secteurs situés en discontinuité de l'urbanisation existante et par conséquent l'avis de la CDNPS. Celle-ci réunie en formation sites et paysages le 20 juin 2017 a considéré que le projet devait être réévalué compte tenu « des principes du développement durable, notamment du changement climatique ».

Côté Tarentaise, la commune de Tignes a approuvé la révision de son PLU par délibération du 30 septembre 2019. À la lecture de ce document, il semble qu'elle ait discrètement abandonné son projet de ski-ligne déjà évoqué et qui avait suscité de nombreuses critiques tant de la part de l'autorité environnementale que de la société civile.

En fin de compte ces différents exemples montrent que le discours politique local a peu évolué en matière de prise en compte du changement climatique. Si la consommation d'espace fait l'objet d'une attention accrue dans les documents d'urbanisme, le lien avec le changement climatique n'est que rarement souligné et l'État rechigne à entamer des actions contentieuses, préférant tendre à la société civile des perches contentieuses à travers les nombreuses réserves de ses avis. Dans ce paysage, l'autorité environnementale se démarque toutefois pas son exigence accrue de prise en compte du changement climatique par les documents et projets d'urbanisme, comme le montre d'ailleurs l'évolution de ses avis sur les projets de SCOT de l'Oisans.

b. L'autorité environnementale, aiguillon de la prise en compte du changement climatique

480. Le rapport annuel 2020 de la MRAE AURA mentionne quelques avis émis à propos de documents d'urbanisme où elle déplore l'insuffisante prise en compte du changement climatique. Ainsi, à propos du PLU de Valloire, elle demande que démonstration soit faite de l'adéquation des besoins du projet avec la disponibilité de la ressource en eau, affectée par la pression climatique et les prélèvements croissants pour la neige de culture².

Ses avis sont également l'occasion de fixer le cadre des études d'impacts des futurs projets. C'est le cas par exemple du projet de Glaciorum sur la commune de Chamonix examiné à l'occasion

1. COMMISSION D'ENQUÊTE, avis motivé et conclusion sur le dossier n° E18000402-38 SCOT de l'Oisans, 19 jan. 2019, p. 15.

2. MRAE AURA, *Rapport d'activité 2020*, avr. 2021, URL : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mraeara_rapportannuel2020_deliberevf_cr.pdf (visité le 10/11/2022), p. 27.

de la mise en compatibilité du PLU. L'autorité environnementale demande que l'étude d'impacts du projet précise la performance énergétique des différents aménagements prévus (musée et télécabine notamment) et la maîtrise de leur empreinte carbone, et plus généralement, en quoi ce projet participe aux objectifs environnementaux d'atténuation du changement climatique ou d'adaptation à ses effets¹. À Saint-Sorlin d'Arves en Savoie, l'autorité environnementale consultée sur une demande d'évaluation au cas par cas d'un projet d'aménagement touristique, conclut à la nécessité d'une évaluation environnementale et exige que celle-ci comporte une analyse des déplacements touristiques saisonniers et des émissions de gaz à effet de serre engendrés par la réalisation de ce projet². Celui-ci consiste à aménager une butte naturelle à des fins d'activités touristiques et étendre un espace d'initiation au ski sur au moins 120 mètres de long, à réaliser une grenouillère connectée à un ensemble immobilier touristique et à aménager pour la saison estivale un « théâtre de verdure » accueillant des équipements récréatifs. Ce programme, qui constitue une UTN, a été autorisée par arrêté préfectorale du 9 juillet 2018.

En matière de retenues d'altitude l'évolution de la position de l'autorité environnementale est particulièrement marquée. Depuis l'élaboration d'une note de cadrage par la DREAL sur la production de neige de culture dans un contexte de changement climatique en 2019³, les avis de l'autorité environnementale consacrent systématiquement une partie à la vulnérabilité du territoire⁴ et demandent que soit anticipée la remise en état du site en cas d'abandon futur de l'activité liée à la neige, ce que l'autorité environnementale n'avait pas fait par exemple en 2016 à propos du projet de retenue d'altitude de Lans-en-Vercors étudiée au point précédent⁵. Les deux avis rendus par l'autorité environnementale à propos du télésiège de Chalvet et de l'extension du réseau d'enneigement à Huez⁶ font même du climat la première remarque avec une évolution sémantique intéressante puisque le premier avis évoque « l'évolution du climat et ses effet sur le projet » tandis que le second titre « la vulnérabilité face au changement climatique ». Dans ces deux avis, l'autorité environnementale est extrêmement critique sur les

1. *Ibid.*, p. 31.

2. AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, Décision après examen au cas par cas, n° 2020-ARA-KKP-2491, 15 avr.2020, sur le projet dénommé « Projet d'aménagement de la zone du Mollard » sur la commune de Saint-Sorlin-d'Arves.

3. J. CAUVIN, *Production de neige de culture dans un contexte de changement climatique : Cadrage régional - éléments d'aide à l'instruction et à la décision*, DREAL AURA, nov. 2019, 36 p.

4. Voir par exemple l'avis délibéré n° 2021-ARA-AP-1147 de la mission régionale d'autorité environnementale sur l'aménagement du domaine skiable de Chamrousse : extension de la production de neige de culture sur le secteur de Roche Béranger de la commune de Chamrousse (38), 25 mai 2021.

5. AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE (*supra* n° 476, p. 634), avis n° 2016-ARA-AP-00085, 28 oct. 2016, retenue collinaire sur la commune de Lans-en-Vercors (Isère), 28 oct. 2016.

6. MRAE AURA, Avis n° 2020-ARA-AP-993, 30 avr. 2020, relatif au projet du remplacement du télésiège du Chalvet et d'enneigement de la piste Campanule présenté par la Société d'Aménagement Touristique de l'Alpe d'Huez et des Grandes Rousses sur la commune de Huez (38), et MRAE AURA, avis n° 2021-ARA-AP-1128, 13 avr. 2021, sur l'aménagement du domaine skiable de l'Alpe d'Huez - remplacement du télésiège du Chalvet, reprofilage et enneigement de la piste des Campanules sur la commune d'Huez (38).

données climatiques utilisées. Malheureusement ses arguments ne sont pas encore entendus par le maître d'ouvrage qui a occulté le premier avis dans le dossier d'enquête publique, forçant l'autorité environnementale à intervenir pour rappeler que cette omission constituait un manquement grave¹. La collectivité n'en est pas à sa première infraction dans ce domaine puisqu'en 2016 elle avait réalisé une piste de ski sans respecter le tracé présenté dans l'étude d'impact et la demande d'autorisation d'aménagement de piste².

Nous avons également examiné les rapports annuels des autres MRAE ayant à connaître de plans, programmes et projets de territoires de montagne mais ils s'avèrent moins pertinents pour notre étude, car ils n'analysent pas de problèmes spécifiques à la montagne où se réduisent à des données statistiques. On trouve néanmoins des remarques spécifiques dans les rapports annuels nationaux de l'autorité environnementale. Ainsi en 2020, les avis sur des projets de remontées mécaniques dans les Pyrénées recommandaient systématiquement de reconsidérer l'importance de la vulnérabilité des projets et, plus largement, du domaine skiable et des activités hivernales au changement climatique³. À l'échelle régionale, le rapport annuel national de l'autorité environnementale mentionne également son avis sur le SRADDET Occitanie⁴ qui suggère à la Région de réfléchir à une stratégie de reconversion des stations de ski dont une partie significative aura été amenée à fermer à l'horizon du SRADDET (2040) tandis que les autres ne pourront plus fonctionner que pendant un nombre de semaines réduit, et sans doute à un prix environnemental élevé⁵. De même, en Auvergne-Rhône-Alpes, l'autorité environnementale suggère que le SRADDET conduise une analyse des perspectives envisagées pour les territoires de montagne, compte tenu de leur sensibilité particulière aux effets du changement climatique⁶.

On voit donc que sous l'impulsion de l'autorité environnementale, le discours en faveur de la prise en compte du changement climatique dans les projets et la planification d'urbanisme se diffuse (après dilution) des documents stratégiques supérieurs vers les documents d'urbanisme inférieurs. Il ne s'accompagne toutefois que rarement de mesures de mise en œuvre concrètes.

La fermeture des stations de ski liée à la crise sanitaire a néanmoins mis en lumière une autre source de vulnérabilité de certains territoires de montagne : leur dépendance vis à vis de l'activité touristique.

1. P. CERINSEK, « Nouveau télésiège, nouveaux canons à l'Alpe d'Huez : l'avis de l'autorité environnementale éclipsé », *Place Gre'Net*, 14 sept. 2020.

2. F. CARREL, « L'Alpe d'Huez, la montagne terrassée », *Libération*, 28 oct. 2016, URL : https://www.liberation.fr/futurs/2016/10/28/l-alpe-d-huez-la-montagne-terrassée_1525006/ (visité le 04/03/2022).

3. MTES, *Rapport annuel 2021 de l'Autorité environnementale*, 2022, p. 31.

4. AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, *Rapport annuel 2020*, 22 juin 2021, p. 57.

5. AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, Avis n° 2020-03, 22 avr. 2020 sur le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la Région Occitanie, p. 40.

6. AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, Avis n° 2019-65, 28 août 2019, sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, p. 35.

B. Une vulnérabilité qui s'accélère

481. Signe que les temps évoluent, la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques a donné lieu à l'adoption d'un tableau de bord qui inclut désormais l'artificialisation des sols et l'empreinte carbone dans les indicateurs de richesse servant à l'évaluation et à la définition des politiques publiques. S'inspirant de Agenda 2030 de l'ONU, les indicateurs de richesse concernent ainsi non seulement le bien-être présent et futur de la nation, mais également le bien-être « ailleurs », c'est-à-dire celui des autres régions du monde, impactées par notre mode de vie. Bien que moins médiatique que le Produit intérieur brut (PIB), ces nouveaux indicateurs de richesses amorcent un changement de paradigme que l'on retrouve également dans les positions de différents acteurs de l'aménagement du territoire. En effet, la pandémie de covid a mis en lumière la vulnérabilité mais aussi les atouts de la montagne, ce qui a fortement stimulé les réflexions en faveur de la transition écologique du tourisme (1.). Le droit évolue également pour accompagner cette évolution et dans les territoires montagnards (2.).

1. La vulnérabilité et les atouts de la montagne mis en lumière par la crise sanitaire

482. La crise sanitaire a eu plusieurs conséquences sur des territoires de montagne. Le premier confinement en a fait un territoire « refuge » pour nombre d'urbains, suivi d'une fréquentation exceptionnelle aussi bien en été, grâce notamment à l'absence de concurrence des destinations lointaines, que tout au long de l'année avec le développement de l'excursionisme de proximité. Si la fermeture des stations de ski pendant l'hiver 2020-2021 a entraîné une baisse de la fréquentation touristique localement, elle a également stimulé une diversification des activités. La crise sanitaire a ainsi révélé la fragilité du modèle économique du tourisme de montagne qui repose sur la monoactivité, l'internationalisation des clientèles et la surenchère de sophistication, d'intensification et de spectacularisation des expériences proposées aux visiteurs¹. Elle a également montré les opportunités de se réinventer grâce à l'attrait renouvelé d'une montagne riche de grands espaces pour respirer, contempler, se dépenser sans nécessiter d'aménagements lourds. La moyenne montagne, mieux préservée de la banalisation et de l'artificialisation, a semble-t-il été la grande gagnante de ce renouveau². Quant aux stations d'altitude, les touristes de proximité ont pu reconquérir le terrain avec des pratiques de pleine nature ancestrales (batailles de boules de neige, fabrications de bonhommes de neige...) ou sportives (ski de randonnée, raquettes, etc). La crise sanitaire a ainsi mis en lumière d'autres

1. P. BOURDEAU, « La transition en action », *Espaces tourisme et loisirs* HS 2022, La transition au cœur des territoires de montagne, p. 39.

2. P. DESCAMPS, « Quand la montagne s'émancipe du ski alpin », *Le Monde diplomatique*, avr. 2021, p. 4 et 5.

possibles pour la montagne mais a aussi révélé les impacts d'un tourisme plus dispersé.

Car, le revers de la médaille de ce succès retrouvé, c'est que l'attractivité résidentielle de la montagne a augmenté la pression foncière tandis que l'engouement touristique a accentué la pression humaine sur l'environnement et les conflits d'usage.

Le développement d'activités hors des sentiers (ski de randonnée, ski hors-pistes, raquettes à neige, courses d'orientation. . .) et leur succession tout au long de l'année (sports d'hiver puis randonnée, VTT, pêche, chasse, trail, bivouac estivaux. . .), ont en effet réduit considérablement la tranquillité de la faune et affecté la flore par un piétinement permanent. Dans le même temps, les conflits d'usage se sont multipliés :

- entre agriculture et tourisme avec la pratique du troupeutage¹ d'un côté et les attaques de chiens de berger de l'autre²,
- entre usagers de la ressource en eau³,
- entre touristes et riverains : avec par exemple un fort trafic routier généré par le tourisme, dans les communes de l'agglomération grenobloise qui ne bénéficient pas pour autant des retombées économiques associées à celui-ci⁴,
- entre touristes eux-même⁵.

Cet hiver de rupture 2020-2021 a donc conduit à réfléchir à une vision nouvelle de la montagne fondée sur la transition écologique, qui comprend des mobilités plus décarbonées, la rénovation des hébergements existants, des projets d'équipements moins ambitieux⁶ et une diversification « quatre saisons », que certaines stations (Puigmal (66), Métabief (25), Drouzin-le-Mont (74) Aillons-Margérial (73), Col de Marcieu (38), etc), contraintes par un enneigement devenu insuffisant, avaient déjà entamé. Elle a également été l'occasion de réfléchir à un modèle de développement plus équitable, en reposant la question de la gouvernance d'une part et de la démocratisation de l'accès à la montagne⁷ d'autre part. Ces enjeux, portés depuis de nombreuses

1. Pratique qui consiste pour un touriste à envoyer son chien sur un troupeau pour le faire « travailler, le tout sans aucun consentement du vacher ou du berger », M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, *Le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique*, rapport d'information 5127, Assemblée nationale, 24 fév. 2022, p. 43. D'autres conflits entre tourisme et pastoralisme sont mentionnés dans la note d'enjeux du Schéma interrégional de massif des Pyrénées 2021, disponible sur https://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie/content/download/78916/510112/file/Note%20d%27enjeux%20sch%C3%A9ma%20de%20massif_Approuv%C3%A9%202021-01-28.pdf (visité le 14/11/2022), p. 22 et dans le schéma interregional du massif des Alpes, 11 déc. 2020, p. 36. Voir également « Le berger et les flashcodes », *Le Postillon*, 2021, p. 27-30; « Les bastons du berger », *Le Postillon*, n° 65, 2022.

2. M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, *Le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique*, rapport d'information 5127, Assemblée nationale, 24 fév. 2022, p. 77.

3. *Ibid.*, p. 45.

4. *Ibid.*, p. 43.

5. *Ibid.*, p. 69.

6. C. DEVÈS, « La montagne à un tournant ? », *JT* 2021, 240, p. 3.

7. PH. DESCAMPS, *Quand la montagne s'émancipe du ski alpin*, op. cit.

années par les associations de protection de l'environnement (FNE, Fédération française des clubs alpins et de montagne -FFCAM-, Mountain Wilderness), trouvent aujourd'hui écho dans les politiques publiques à différents échelons : à l'échelle du massif des Alpes avec la présidence française de la SUERA, à l'échelle nationale avec le « Plan avenir montagne » et à l'échelle des massifs métropolitains où les réflexions relatives à la révision des schémas de massifs ont été stimulées par la crise sanitaire. À l'exception du schéma interrégional du massif des Alpes, ces documents ne sont malheureusement pas accessibles, leur élaboration ayant pris du retard. Nous nous sommes donc appuyés sur le projet de schéma de massif du Jura, sur la convention interrégionale du massif des Vosges, sur le projet de convention interrégionale du Massif Central et sur la note d'enjeux du schéma de massif des Pyrénées pour mesurer l'infléchissement des politiques publiques en faveur de la transition écologique ¹.

On constate que les enjeux climatiques y sont abordés dans le contexte d'une vulnérabilité vécue et de changements climatiques déjà à l'œuvre ², thème qui fait office de fil conducteur dans la plupart de ces documents stratégiques ³. Pour le tourisme, ces enjeux ont fait en outre l'objet d'un rapport d'information à l'Assemblée nationale ⁴. Un consensus se dégage sur un certain nombre d'orientations (a.), mais surtout les documents stratégiques s'accompagnent de mesures opérationnelles qui facilitent leur mise en œuvre, moyen qui faisait défaut jusqu'à présent (b.).

a. Un consensus sur les orientations pour une transition écologique en montagne

483. Les orientations des documents stratégiques sont toutes cohérentes avec les axes fixés par la Stratégie de l'Union Européenne pour la Région Alpine, quelque soit le massif concerné. Elles consistent à développer un tourisme soutenable en toutes saisons, promouvoir la production, la transformation et la consommation en circuit court des produits locaux alpins, développer des

1. Pour le massif Corse, il faudra attendre la révision du Plan montagne en annexe du PADDUC pour étudier l'évolution de leur politique.

2. Les auteurs du rapport d'information n° 5127 *sur le tourisme en montagne et les enjeux du changement climatique* précité s'inquiètent non seulement de la réduction de l'enneigement dans les stations situées sous 2000 mètres d'altitude mais également de la forte variabilité de l'enneigement d'une année sur l'autre y compris dans les stations d'altitude. Ils constatent une perturbation du cycle de l'eau, l'assèchement des arbres et des sols, l'augmentation des ravageurs et champignons, la fréquence des routes impraticables en raison de la survenance d'un aléa. Enfin, la fonte du pergélisol fragilise les constructions implantées en haute montagne (refuges, gare de remontées mécaniques et pylônes), p. 26. Voir aussi le Schéma interrégional de massif des Alpes 2020, p. 20, le projet de Schéma de massif du Jura mai 2021, p. 8, 10, 13, 14, 28, le CPIER 2021-2027 Plan de relance, mise en œuvre du programme « Avenir Montagnes » pour le massif des Vosges, p. 57.

3. Le projet de Schéma de massif du Jura de mai 2021 a conservé la trame du précédent schéma et son approche thématique mais le changement climatique y est évoqué dans chacun des axes à propos du pastoralisme, de l'agriculture, de la sylviculture, du tourisme, des risques, de la ressource en eau et de la biodiversité.

4. M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, Rapport d'information n° 5127 *sur le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique*, op. cit.

solutions de mobilité et de transport durables, accélérer la transition énergétique, préserver la biodiversité et prévenir les risques naturels en lien avec le changement climatique (i.), tout en améliorant la gouvernance et notamment la participation des jeunes¹ (ii.).

i. Les orientations des massifs en vue du changement climatique

484. Les orientations des documents stratégiques des massifs français prévoient de développer la complémentarité des activités², d'améliorer l'isolation thermique et l'efficacité énergétique des constructions avec la remise en location de lits touristiques³, de préserver les paysages⁴, la biodiversité⁵ et la ressource en eau⁶. La diversification des activités se précise au profit de la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel⁷, du « climatisme » et du tourisme de lac⁸, du thermalisme⁹, des activités physiques de pleine nature¹⁰, de l'excursionisme de proximité¹¹, du slow tourisme, et en particulier de l'itinérance¹². Le massif des Pyrénées envisage par exemple de développer la randonnée sous toutes ses formes (pédestre, équestre...), car les études démontreraient que la randonnée, bien que diffuse et peu visible sur le territoire, est une

1. Voir le site internet <https://www.alpine-region.eu/> (visité le 9/08/2022).

2. Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, avr. 2013, p. 44; Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Pyrénées, oct. 2013, p. 20; projet de schéma de massif du Jura, mai 2021, p. 9; CPIER 2021-2027 : Plan de relance-Mise en œuvre du programme « Avenir Montagnes » pour le massif des Vosges, p. 16.

3. Projet de schéma de massif du Jura, *op. cit.* p. 32; CPIER 2021-2027 des Vosges, *op. cit.*, p. 1; Projet de convention de massif Massif central 2021-2027, mis à disposition du public le 17 février 2022, p. 33.

4. Y compris le paysage nocturne pour la note d'enjeux du schéma de massif des Pyrénées précitée, p. 15; CPIER 2021-2027 pour le massif des Vosges, *op. cit.*, p. 18.

5. Projet de Schéma de massif du Jura, *op. cit.*, p. 28. Pour les Vosges la restauration des milieux dégradés passe par le démantèlement de 100 % des installations obsolètes des anciennes stations de ski et par la renaturation des friches touristiques les plus emblématiques, CPIER 2021-2027 pour le massif des Vosges, *op. cit.*, p. 16; Projet de convention de massif Massif central 2021-2027, *op. cit.*, p. 33.

6. Projet de Schéma de massif du Jura, *op. cit.*, p. 10 et 28, CPIER 2021-2027 pour le massif des Vosges, *op. cit.*, p. 10.

7. Schéma de massif des Pyrénées - notes d'enjeux, *op. cit.*, p. 25; Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, *op. cit.*, p. 28 et 22; Projet de schéma de massif du Jura, *op. cit.*, p. 22; CPIER 2021-2027 pour le massif des Vosges, *op. cit.*, p. 9; Projet de convention de massif, Massif central, 2021-2027, *op. cit.*, p. 15.

8. Projet de convention de massif, Massif central, 2021-2027, *op. cit.*, p. 13.

9. Projet de convention de massif, Massif central, 2021-2027, *op. cit.*, p. 32; Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, *op. cit.*, p. 28; Schéma de massif des Pyrénées - notes d'enjeux, *op. cit.*, p. 25.

10. Projet de Schéma de massif du Jura, *op. cit.*, p. 30; développement de l'offre « d'activités de pleine nature encadrées » dans le CPIER 2021-2027 pour le massif des Vosges, *op. cit.*, p. 16, Projet de convention de massif, Massif central, 2021-2027, *op. cit.*, p. 9.

11. Projet de convention de massif, Massif central, 2021-2027, *op. cit.*, p. 13; Schéma de massif des Pyrénées - notes d'enjeux, *op. cit.*, p. 25; projet de schéma de massif du Jura, *op. cit.*, p. 46. Pour le massif des Vosges, l'enjeu est de développer les courts séjours des excursionnistes, CPIER 2021-2027 pour le massif des Vosges, *op. cit.*, p. 16.

12. Projet de convention de massif, Massif central, 2021-2027, *op. cit.*, p. 32, Schéma de massif des Pyrénées - notes d'enjeux, *op. cit.*, p. 25; CPIER 2021-2027 pour le massif des Vosges, *op. cit.*, p. 17.

activité rentable, voire même plus rentable que le ski puisque chaque euro investit rapporterait entre 4 et 40 euros¹ alors que pour les domaines skiables pyrénéens, on parle plutôt de 5 à 7 euros de retombées économiques pour 1 euro investi dans les remontées mécaniques². Dans les Alpes, l'itinérance vise plus particulièrement la filière vélo³ et la mise en valeur des canaux d'irrigation qui offrent la possibilité d'allier itinérance et patrimoine⁴.

Il faut dire que les voyants sont au vert pour l'itinérance, car un rapport de l'ONU estime que le tourisme de montagne et le tourisme de nature, de patrimoine, de culture et d'aventure devraient connaître une croissance rapide au cours des deux prochaines décennies et indique que l'Association touristique suédoise fait état d'une augmentation de 300 % de l'intérêt pour les activités de marche et de trekking⁵. Plus localement, le rapport d'information à l'Assemblée Nationale sur le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique constate une augmentation de la pratique de la randonnée depuis une dizaine d'années⁶ avec une croissance accélérée de 20 à 30 % depuis le premier confinement⁷. Parmi les mesures de diversification, le tourisme social, largement oublié après l'adoption de la loi « Montagne », fait sa réapparition⁸.

Le discours politique évolue également pour freiner les velléités de certains collectivités de multiplier les installations et équipements ludiques et favoriser des aménagements « réversibles et neutres voire favorables aux objectifs de neutralité climatique et de préservation de la biodiversité⁹ ».

L'inscription du tourisme de demain dans l'objectif du « zéro artificialisation nette » invite également fortement à changer l'échelle de réflexion de l'aménagement touristique au profit des SCOT et PLUi. Pour le Schéma de massif des Alpes, l'échelle intercommunale permet de mieux accompagner l'évolution des modèles des stations, de favoriser la mixité entre les espaces de vie et les espaces touristiques, avec des mobilités organisées en ce sens. Ce schéma

1. Schéma de massif des Pyrénées-notes d'enjeux, *op. cit.*, p. 25.

2. « 66 millions d'euros de retombées pour l'Ariège », *La dépêche du midi*, 27 déc. 2012, URL : <https://www.ladepeche.fr/article/2012/12/27/1523978-66-millions-d-euros-de-retombees-pour-l-ariege.html> (visité le 15/11/2022). Voir également COUR DES COMPTES, *Soutien apporté aux sociétés gérant des remontées mécaniques pendant la crise covid-19 dans les Alpes du Nord-Synthèse*, Rapport annuel, 21 juill. 2022, p. 3.

3. Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, *op. cit.*, p. 28.

4. *Ibid.*, p. 18.

5. OMT, *La Covid-19 et la transformation du tourisme*, août 2020, 27 p.

6. M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, Rapport d'information n° 5127 sur le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique, *op. cit.*, p. 32.

7. *Ibid.*, p. 42.

8. *Ibid.*, p. 29 ; Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, *op. cit.*, p. 28 ; CPIER 2021-2027 pour le massif des Vosges, *op. cit.*, p. 59.

9. M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, Rapport d'information n° 5127 sur le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique, *op. cit.*, p. 65. Selon les termes du comité du massif central, « les équipements et les activités se devront d'être adaptables aux aléas climatiques (sécheresse, pluie, vent, ...), réversibles pour évoluer selon les saisons et selon les usages, évolutifs pour suivre l'évolution des demandes des clientèles », selon le projet de convention de massif, Massif central, 2021-2027, *op. cit.*, p. 65.

propose également de construire une trajectoire « zéro artificialisation nette » alpine¹. Pour les Pyrénées, il s'agit, avant même l'adoption de la loi Climat et Résilience, de fixer une définition claire et partagée du « Zéro artificialisation nette », de partager des outils de mesure de l'artificialisation, notamment pour ce qui concerne les impacts sociaux et économiques, et de prévoir des trajectoires temporelles réalistes. L'organisation du partage des espaces dans la perspective d'une « migration climatique » vers les territoires de montagne doit également être anticipée et l'élaboration de documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale doit être poursuivie pour le massif pyrénéen². Le massif du Jura invite à maîtriser l'artificialisation des sols à travers la planification urbaine, la limitation de l'extension urbaine, l'investissement des dents creuses et la requalification des friches³. Enfin la convention interrégionale du massif central se démarque des autres documents en ce qu'elle inscrit comme première mesure phare le stockage de carbone. En terme de sobriété foncière, le Massif souhaite donc accompagner des études et des actions expérimentales visant la limitation des impacts des urbanisations sur les milieux naturels, agricoles et forestiers, par la dés-artificialisation, la dés-imperméabilisation des sols, ou la restitution d'espaces urbanisés ou en friche à des activités agricoles⁴.

Autre mesure qui fait consensus, la nécessité d'améliorer la gouvernance par une participation plus importante de la société civile.

ii. L'amélioration de la gouvernance par une participation plus importante de la société civile

485. La transition écologique requiert une participation élargie des acteurs. C'est pourquoi la SUERA a soutenu la tenue d'états généraux de la transition en montagne, instance de dialogue entre les acteurs de la montagne, critiquée cependant pour faire la part belle au lobby du ski et des remontées mécaniques⁵. Les Pyrénées ont également entamé une démarche de concertation élargie pour réfléchir à l'avenir du développement du massif avec l'événement Pyrénéo en octobre 2021⁶.

En terme de gouvernance, les états généraux de la transition en montagne insistent également sur la nécessité d'accroître les synergies entre stratégies locales, régionales, nationales, trans-frontières et européennes transnationales (stratégie macrorégionale alpine SUERA, Convention alpine), pour assurer une cohérence globale et intensifier les actions de transition⁷.

1. Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, *op. cit.*, p. 20.

2. Schéma de massif des Pyrénées-notes d'enjeux, *op. cit.*, p. 18.

3. Projet de Schéma de massif du Jura, *op. cit.*, p. 31.

4. Projet de convention de massif, Massif central, 2021-2027, *op. cit.*, p. 27.

5. M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, Rapport d'information n° 5127 sur le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique, *op. cit.*, p. 93.

6. *Ibid.*, p. 94.

7. Déclaration commune des états généraux de la transition du tourisme en montagne, 23 sept. 2021, URL :

Les orientations adoptées par les politiques publiques, bien que plus teintées de changement climatique, ne révolutionnent cependant pas les orientations antérieurement adoptées et pourraient comme elles, n'avoir que peu de traduction concrète. L'adoption, dans le cadre du plan de relance, du « Plan avenir montagne » accompagne cependant la transformation du modèle économique de la montagne par l'attribution de financements qui devront faire l'objet d'un examen attentif de la part des services instructeurs « quant à leur empreinte carbone, à leurs conséquences en termes d'artificialisation et à leur impact sur la biodiversité, conformément aux engagements de la France qui visent à atteindre la neutralité carbone en 2050¹ ».

b. Les finances publiques, stimulant de la mise en œuvre des orientations en faveur de la transition écologique

486. Le développement de l'itinérance n'est pas un vœu pieux. Le « Plan avenir montagne » consacre en effet 10 millions d'euros à la restauration et à l'aménagement de 1000 kilomètres de sentiers de randonnée et à la biodiversité. Son axe 3 vise à dynamiser l'immobilier de loisirs et enrayer la formation de lits froids. De plus, avant même l'adoption de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, le « Plan avenir montagne » prévoit l'attribution de 125 millions d'euros de subventions au profit des foncières locales pour l'achat de logements en vue de poursuivre leur location touristique. Cette loi prévoit en effet une cessibilité du droit de préemption du preneur commercial à des foncières pour leur permettre d'acheter et de rénover des hébergements appartenant à des particuliers dans des résidences de tourisme en vue de leur mise en location (art. 115 et 118)².

Le Schéma interrégional du massif des Alpes et le rapport à l'Assemblée nationale sur le tourisme en montagne et les enjeux du changement climatique, comportent également des propositions concrètes intéressantes pour garantir la prise en compte de la vulnérabilité des territoires de montagne comme le suivi des prélèvements d'eau à l'échelle du massif pour mieux connaître les volumes prélevés et leur répartition spatiale et temporelle³, ainsi que l'amélioration de l'information et de la concertation autour du sujet de la ressource en eau en montagne par la constitution d'une base de donnée nationale et l'établissement de schémas de

<https://www.eg-transitionmontagne.org/declaration-commune-des-etats-generaux-de-la-transition-du-tourisme-en-montagne-24-septembre-2021/> (visité le 22/03/2022). Voir également le projet de Schéma de massif du Jura, *op. cit.*, p. 41 et s.

1. Circ. n° 6287-SG, 15 juill. 2021 relative au fonds « Avenir Montagnes ». En pratique les dossiers présentés portant sur des projets qui ne sont pas encore opérationnels, comportent assez peu d'éléments sur leur empreinte carbone et sur leurs impacts de manière générale.

2. S. ANDJECHAÏRI-TRIBILLAC, « Loi 3DS et baux commerciaux », *Dalloz actualités* 9 mars 2022.

3. Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, *op. cit.*, p. 19.

conciliation des usages de l'eau¹, le déploiement d'une méthode commune pour évaluer la fréquentation des sites de pratique des sports de nature², l'incitation financière à la réalisation d'un diagnostic d'enneigement³ et le conditionnement de l'octroi de financements pour le développement touristique à une réflexion intercommunale⁴.

On regrettera néanmoins la vision toujours très capitaliste et touristique de la montagne (le ski alpin restant l'activité phare soutenue par l'État compte tenu de son chiffre d'affaires⁵ avec 500 millions de prêts pour la réalisation d'infrastructures de types parcs de loisirs ou de remontées mécaniques). Pourtant les recettes du tourisme d'été sont supérieures, en montagne, à celles du tourisme d'hiver, mais elles sont moins concentrées dans les mains d'une industrie⁶.

Côté aménageurs, Domaine skiable de France, soucieux d'attirer une clientèle jeune, plus sensible aux questions environnementales et d'éviter un phénomène de ski-bashing⁷, a engagé une démarche de transition écologique qui s'est traduite par 16 éco-engagements⁸ couvrant les enjeux climatiques en vue de décarboner l'activité pour atteindre zéro émission d'ici 2037, ce dont on peut douter au regard des engagements listés. On retiendra toutefois deux mesures phares : le déploiement du bilan carbone dans tous les domaines skiables sous trois ans et la réalisation d'inventaires écologiques en station. Ces inventaires, dont la pratique s'est développée pour pouvoir réduire le temps d'étude des projets soumis à étude d'impact, ont le mérite de faire prendre conscience de la richesse d'un territoire et d'optimiser le plus en amont possible la démarche éviter-réduire-compenser.

L'ensemble de ces politiques est soutenu par l'évolution du droit qui formalise de plus en plus la prise en compte de la vulnérabilité des territoires de montagne au changement climatique.

1. M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, Rapport d'information n° 5127 sur le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique, *op. cit.*, p. 47.

2. Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, *op. cit.*, p. 30 et 70.

3. M.-N. BATTISTEL et L. GAYTE, Rapport d'information n° 5127 sur le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique, *op. cit.*, p. 22.

4. *Ibid.*, p. 66.

5. « Plan avenir montagne », dossier de presse 27 mai 2001, éditorial de Jean Castex ; Schéma interrégional du massif des Alpes, *op. cit.*, p. 30.

6. Les recettes du tourisme estival représente environ 5 milliards d'euros contre 4 milliards pour le tourisme hivernal selon un rapport sénatorial qui précise que les remontées mécaniques ne représentent que 20 % des recettes du tourisme d'hiver. J.-P. AMOUDRY et J. BLANC, *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985*, Paris : Sénat, 2002, p. 161.

7. E. T., « Le ski-bashing ou le second péril climatique de l'industrie du ski », *Altitude news*, 18 nov. 2019, URL : https://www.altitude.news/business/2019/11/18/ski-bashing-industrie-ski-changement-climatique/#google_vignette (visité le 11/03/2022).

8. DSF, *Eco-engagements collectifs des domaines skiables de France : feuille de route environnementale adoptée par l'ensemble des opérateurs de remontées mécaniques et Domaines skiables de France*, 2020.

2. La prise en compte de la vulnérabilité des territoires de montagne au changement climatique appuyée par un droit plus contraignant

487. L'article L. 122-15 du code de l'urbanisme impose de prendre en compte la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique, rédaction qui devrait en principe permettre d'éviter des projets dont l'avenir est compromis à moyen terme en raison des effets climatiques. Pour autant, si on a pu craindre que cette disposition soit détournée avec des projets tels que le « Ski-Line » dans la station de Tignes, qui consiste à créer une piste de ski couverte sur le domaine skiable¹, force est de constater qu'elle est tout simplement ignorée par les premières autorisations préfectorales prises sur le fondement de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne pour autoriser des projets visant à assurer la pérennité du modèle économique existant par la création de lits touristiques².

Depuis, cependant, la vulnérabilité au changement climatique a fait son entrée dans d'autres dispositions d'urbanisme relatives aux SCOT (a.) et aux évaluations environnementales (b.).

a. Des SCOT intégrateurs au service de la transition écologique, énergétique voire climatique

488. Coincés entre les nouveaux SRADDET et les PLU dont l'échelle a grossi, les SCOT ont fait l'objet d'une importante réforme en 2020 avec l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT. Elle confirme la place des SCOT entre ces deux documents (i.) tout en en faisant des documents d'intégration des politiques en matière d'artificialisation des sols et de transition énergétique (ii.), resserrant toujours plus le lien entre planification urbaine et environnementale.

i. Le SCOT, document pivot entre SRADDET et PLU

489. L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale vise à élargir l'échelle de ces documents. En effet, lorsque le périmètre d'un SCOT est identique à celui d'un PLU, elle impose à l'organe délibérant de l'établissement public du SCOT de débattre de l'opportunité d'élargir le périmètre du schéma tous les six ans (L. 143-28, C. urb.). Par ailleurs, l'ordonnance a ajouté aux critères de définition de son périmètre, les déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi, ainsi que

1. S. BEERENS-BETTEX, « Le droit de la montagne face au changement climatique », *RJE* HS17 2017, spécial, p. 192.

2. 1300 à 1500 lits à Bonneval sur Arc (AP. R93-2018-07-09-005 du 9 juillet 2018), 1500 lits à Saint-Sorlin d'Arves, (AP. Région PACA n° R93-2018-07-09-004, 9 juill. 2018 autorisant une UTN à Saint-Sorlin d'Arves) et 2500 lits à Risoul (AP. Région PACA, n° R93-2018-07-09-003, 9 juill. 2018 autorisant une UTN à Risoul).

les périmètres des bassins de mobilité (art. L. 143-3, C. urb.). Certes, en montagne, le périmètre prend également en compte la communauté d'intérêts économiques et sociaux à l'échelle d'une vallée, d'un pays, d'un massif local ou d'une entité géographique constituant une unité d'aménagement cohérent, mais ce nouveau critère pourrait permettre de resserrer les liens entre les grandes villes et les montagnes environnantes, et ce d'autant plus facilement si des projets d'ascenseurs valléens ou d'autres transport en commun se développent.

Document pivot dans l'espace, le SCOT l'est aussi dans le temps, car l'ordonnance l'inscrit dans une échelle de réflexion de 20 ans, c'est-à-dire entre le SRADDET, qui fixe des objectifs de moyen et de long termes (soit 2050 pour pouvoir fixer la trajectoire « Zéro artificialisation nette ») et le PLU dont la vision est plutôt décennale.

Enfin, pour renforcer le rôle de « parapluie » du SCOT, qui invite à n'examiner la compatibilité d'un PLU en cours d'élaboration qu'avec le seul SCOT, à l'exclusion de toute la hiérarchie des normes, le législateur a rationalisé sa procédure de mise en compatibilité avec les documents supérieurs : l'établissement public du SCOT procédera à un examen triennal de sa « compatibilité » et de sa « prise en compte » des documents supérieurs et devra délibérer soit sur son maintien en vigueur soit sur sa mise en compatibilité¹. Une disposition similaire concerne la mise en compatibilité du PLU (art. L. 131-7, C. urb.).

Appelé à intégrer les orientations des différents documents stratégiques, le SCOT devient également plus transversal par une intégration toujours plus forte des préoccupations d'urbanisme et d'environnement.

ii. Le SCOT document intégrateur en matière d'artificialisation des sols et de transition énergétique

490. La modernisation du SCOT concerne aussi bien sa forme que son contenu, pour affirmer son rôle stratégique majeur dans l'aménagement du territoire (α). La réforme lui permet en outre d'intégrer les enjeux d'artificialisation des sols et de la transition énergétique au sein du même document et va jusqu'à offrir la possibilité d'élaborer un SCOT valant PCAET (β).

α . Un SCOT plus stratégique et opérationnel

491. L'ordonnance a réorganisé les pièces composant le SCOT. Le Plan d'aménagement stratégique (PAS), qui remplace le PADD, devient sa première pièce pour mettre en exergue les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à l'horizon de vingt ans qu'il définit. Le rapport de présentation, considéré comme trop technique, lourd et répétitif, est

1. Art. L. 131-3, C. urb. issu de l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, art. 1^{er}.

relégué en annexe sans rien enlever aux exigences relatives à sa complétude et sa cohérence interne¹. L'enjeu est donc ici de faciliter la participation du public par une présentation plus accessible et plus lisible, notamment par le recours à des représentations graphiques, comme le recommandait le CGEDD².

Le SCOT peut également gagner en lisibilité par la possibilité d'intégrer, dans les annexes, un programme d'actions qui concrétise ses orientations, le faisant passer du discours politique à la mise en œuvre (art. L. 141-19, C. urb.). Le SCOT est ainsi incité à se doter d'une ingénierie et d'un fonctionnement qui le rapproche de celui d'un Parc naturel régional³. Ces actions ne se limitent pas à celles portées par la structure en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. Elle peuvent en effet être portées également par les établissements publics de coopération intercommunale membres de cette structure, ou tout autre acteur public ou privé du territoire concourant à la mise en œuvre du SCOT ou associé à son élaboration, en prenant en compte les compétences de chacun. Ce programme peut également identifier les actions prévues relatives aux objectifs nationaux de l'État et aux objectifs régionaux, ou les mesures prévues dans les conventions ou contrats qui les concernent, quand ils existent, dès lors que ceux-ci concourent à la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale. Ainsi, il est donc probable que des mesures des conventions interrégionales de massif, trouvent leur place dans les annexes du SCOT ce qui devrait garantir une plus grande synergie des politiques publiques mais interroge sur la portée juridique d'un document initialement conventionnel qui, par son intégration au SCOT, devient opposable aux PLU et documents en tenant lieu ainsi qu'aux cartes communales.

Sur le fond, le SCOT devient plus transversal. Son PAS, contrairement au PADD, n'aborde pas une succession de thématiques, mais doit coordonner les différentes politiques publiques, en favorisant un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, les transitions écologique, énergétique et climatique, une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, ainsi qu'en respectant et en mettant en valeur la qualité des espaces urbains ou naturels et des paysages (art. L. 141-3, C. urb.). Le DOO, document opérationnel du SCOT participe lui-aussi à la vision stratégique du territoire puisqu'il s'assouplit⁴ et se recentre autour de trois piliers :

1. P. SOLER-COUTEAUX et J.-P. STREBLER, « La modernisation des SCOT : le projet, toujours le projet, encore le projet », *RDI* 20 oct. 2020, p. 502.

2. F. DUVAL, P. ISELIN et R. MARQUES, *Quelles évolutions pour les SCOT*, 010656-01, CGEDD, avr. 2017, p. 20.

3. F. BENECH, « Un SCOT simplifié et plus stratégique à partir du 1^{er} avril 2021 », *AJCT* 15 avr. 2021, p. 189.

4. A. COCQUIÈRE, « La modernisation des schémas de cohérence territoriale », *JCP A* 31 mai 2021, 22, p. 2173.

- les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières,
- l'offre de logement et d'habitat, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci,
- les transitions écologique et énergétique.

Ce dernier pilier, est en fait présent dans l'ensemble des thématiques abordées par le DOO au travers de la lutte contre l'artificialisation des sols et l'objectif de neutralité carbone.

Sur la première question, on constate que la gestion économe des sols préside à nombre d'orientations du DOO (art. L. 141-6, L. 146-7, L. 146-8, C. urb.). Celui-ci doit notamment prioriser l'utilisation des friches urbaines et des dents creuses sur l'extension urbaine (art. L. 141-8 et L. 141-9, C. urb.). De plus, aux objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace s'ajoutent désormais des objectifs de densification en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs (art. L. 141-7 5°, C. urb.). En toute logique donc pour limiter la consommation d'espace, le DOO peut définir des objectifs de réhabilitation de l'immobilier de loisir en montagne (art. L. 141-11, C. urb.). Comparé aux mesures en faveur du littoral, notamment sur les questions de partage des usages, les règles du SCOT relatives à la montagne restent cependant peu nombreuses en dehors de l'enjeu touristique.

Sur la question de la neutralité carbone, le code de l'urbanisme indique que le DOO du SCOT doit désormais définir les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, notamment la lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques ainsi que l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels (L. 141-10, C. urb.). Il doit également intégrer les enjeux d'économie circulaire en matière de développement économique (L. 141-5, C. urb.) tout en réduisant les besoins de déplacements et l'usage individuel de l'automobile par sa politique de mobilité (L. 141-7, C. urb.).

Les élus peuvent également se donner plus d'ambition en fusionnant la démarche d'élaboration du SCOT avec celle d'un PCAET.

***β.* Le SCOT valant PCAET**

492. Le SCOT valant PCAET n'est qu'une possibilité. En effet, les compétences pour élaborer un SCOT et un PCAET ne se superposent pas systématiquement. Pour réaliser ce type de SCOT, la délibération de prescription devra donc être notifiée à l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements assujettis à l'obligation d'élaborer un PCAET et incluses dans le périmètre du SCOT afin qu'elles décident d'intégrer ou non leur bilan d'émissions de gaz à effet de serre ainsi que leur plan de transition dans le SCOT. La délibération précise encore

si l'établissement public porteur du SCOT est également chargé du suivi et de l'évaluation du PCAET et de la fonction de coordinateur de la transition énergétique, définie à l'article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales (art. L. 141-16, C. urb.).

Ce préalable procédurale réalisé, le PAS du SCOT devra définir les objectifs attendus d'un PCAET pour atténuer le changement climatique, le combattre efficacement et s'y adapter et notamment identifier les priorités et les objectifs de l'établissement public, ainsi que les conséquences socio-économiques, prenant notamment en compte le coût de l'action et celui d'une éventuelle inaction (art. R. 229-51, C. envir.). Encore faudra-il que ce coût porte sur une période suffisamment longue pour ne pas favoriser la maladaptation et qu'il ne soit pas minimisé à l'instar des incidences sur l'environnement des plans, des programmes et des projets. En territoire de montagne, une telle analyse devrait permettre non seulement l'abandon du « tout neige » et peut-être du « tout tourisme » mais également permettre une remise en cause d'un système qui recherche une clientèle lointaine fortunée et dont les déplacements sont le premier poste d'émission de gaz à effet de serre. On risque d'assister par là même à un véritable décalage entre les territoires de montagne couverts par un SCOT valant PCAET et les territoires sans réflexion intercommunale qui sollicitent des autorisations d'UTN successives sans réfléchir au coût de l'action et de l'inaction climatique, bien que ces dossiers doivent analyser, comme les diagnostics des PCAET, la « vulnérabilité du territoire au changement climatique ».

Les objectifs stratégiques en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, de renforcement du stockage de carbone, de production et de consommation d'énergie et d'adaptation au changement climatique seront ensuite déclinés dans le DOO pour chacun des secteurs suivants : résidentiel, tertiaire, transport routier, autres transports, agriculture, déchets, industrie hors branche énergie, branche énergie¹. Le tourisme n'est donc pas abordé en tant qu'activité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Les autres éléments du PCAET, c'est-à-dire le diagnostic, le programme d'actions et le dispositif de suivi et d'évaluation (art. R. 229-51, C. envir.) seront reportés dans les annexes du SCOT.

PLU et cartes communales devront être « compatibles » avec le SCOT y compris avec les éléments du PCAET, comme c'est le cas depuis le 1^{er} avril 2021 lorsque les SCOT et les PCAET sont distincts².

Quelques collectivités territoriales se sont lancées dans une démarche d'élaboration de SCOT valant PCAET³. L'avenir dira si l'exercice d'intégration des politiques d'urbanisme et de

1. A. 4 août 2016, relatif au plan climat-air-énergie territorial, art. 2.

2. Il y avait auparavant un simple rapport de « prise en compte ».

3. Délibération du Conseil Communautaire de l'agglomération de Sophia Antipolis du 5 octobre 2020 « Prescription de l'élaboration du SCOT valant PCAET- Définition des objectifs et modalités de concertation ». L'agglomération comporte plusieurs communes situées en zone de montagne.

transition énergétique est fructueux ou si à l'instar des premiers SRADDET, il se traduit par une juxtaposition des politiques au sein d'un document unique. Pour le moment la procédure prévue à l'article L. 141-18 du code de l'urbanisme qui permet de mettre à jour ou d'adapter le PCAET, sans qu'il soit nécessaire de réviser ou de modifier l'ensemble du schéma de cohérence territoriale, ainsi que la nécessité de mettre à disposition du public un rapport triennal sur la mise en œuvre du plan climat-air-énergie territorial et non pas du SCOT dans son ensemble (art. R. 229-51, C. envir.), ne plaident pas en faveur d'une vision intégrée des enjeux de ce type de SCOT.

L'évaluation des incidences de ces plans pourrait cependant faciliter l'intégration des politiques de transition énergétique et écologique, d'autant plus que le code de l'urbanisme a été modifié pour intégrer la question de la vulnérabilité des territoires au changement climatique dans l'évaluation des incidences des plans et programmes.

b. La notion de vulnérabilité, éclaircie par les évaluations des incidences des plans, programmes et projets

493. On l'a vu, les évaluations environnementales doivent comporter depuis 1995 (voir *supra* n° 435, p. 580) des éléments sur le « climat », sans autre précision. Les notions d'empreinte carbone et de vulnérabilité au changement climatique (que le GIEC définit comme la propension ou prédisposition à subir des dommages¹) sont ensuite apparues dans les textes de droit à propos des UTN et des PCAET. De plus, en cohérence avec la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles fait désormais de la « vulnérabilité du territoire », un critère de détermination par l'autorité environnementale de la nécessité de réaliser une évaluation des incidences lorsque le SCOT, le PLU, la carte communale ou l'UTN y est soumis au cas par cas (art. R. 104-29 et R. 104-34, C. urb.). Côté empreinte carbone, l'obligation d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre des projets a été renforcée pour les projets publics par le décret n° 2017-725 du 3 mai 2017², art. 1^{er} (codifié à l'article D.222-1-E, C. envir.) qui prévoit les principes et modalités de calcul de cette empreinte lorsqu'ils sont soumis à étude d'impact ou lorsqu'ils s'agit de projets de constructions ou de rénovation de bâtiments d'un montant d'investissement supérieur à 20 millions d'euros hors taxes ou d'une surface de plancher supérieure à 10 000 m². Les remontées mécaniques les plus importantes et certains équipements sportifs (patinoires, centres aqualudiques...) pourraient

1. GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse*, Genève, Suisse : GIEC, 2014, p. 144.

2. D. n° 2017-725 du 3 mai 2017 relatif aux principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics.

donc être concernés. Les études d'impacts et les avis de l'autorité environnementale peuvent donc nous renseigner sur les notions de « vulnérabilité au changement climatique » et sur la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre par les projets.

Ce faisant, le législateur ne répond que partiellement à la proposition du Haut conseil au climat d'articuler les études d'impacts avec les documents de planification, en intégrant une obligation de bilan carbone et d'examen de risque et de vulnérabilité climatique, visant à accélérer la mise en œuvre de l'objectif de « zéro artificialisation nette ¹ ».

Pour y voir plus clair, nous avons donc cherché des avis récents de la mission régionale de l'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes portant sur des UTN planifiées, des plans soumis à évaluation des incidences au cas par cas, des PCAET et des projets publics situés en zone de montagne. Les plus récents en mars 2022, portent sur l'élaboration du PLUi du Haut-Chablais en Haute-Savoie, les révisions allégées du PLU de Val d'Isère (qui portent spécifiquement sur des UTN locales), la modification du PLUi Cœur de Chartreuse (plan soumis à évaluation environnementale au cas par cas), le PCAET d'Arlysère et le projet de télésiège de la Bérangère et de retenue à Chamrousse. En revanche, nous n'avons pas trouvé de projet d'UTN autorisé pertinent soumis à évaluation environnementale (voir *supra* n° 475, p. 633).

Il en ressort qu'hormis le PCAET, les maîtres d'ouvrages remplissent succinctement les rubriques « vulnérabilité » (i.) et « émissions de gaz à effet de serre » (ii.) pour répondre à une obligation légale plutôt que pour en tirer les conséquences. On trouve en revanche plus d'éléments pour cerner ces notions dans les remarques de l'autorité environnementale.

i. L'enjeu de la vulnérabilité au changement climatique abordé succinctement pour ne pas entraver le développement touristique

494. La vulnérabilité des territoires de montagne au changement climatique est en général minimisée par les maître d'ouvrage (α .) et peu de conséquences en sont tirées dans la planification (β .).

α . Une vulnérabilité des projets touristiques montagnards au changement climatique minimisée

495. Écartons d'emblée le dossier de modification du **PLUi cœur de Chartreuse**², qui vise à apporter des corrections et des évolutions concernant le développement touristique (création

1. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, 30 juin 2021, p. 130.

2. PLUi-H du Cœur de Chartreuse, modification n° 1, 13 déc. 2022.

d'un nouveau secteur de taille et de capacité d'accueil limités pour la distillerie de Chartreuse et élargissement d'un secteur de projet touristique). Soumis à évaluation des incidences au cas par cas, la collectivité a bien prévu dans sa demande, un paragraphe relatif « aux caractéristiques principales, à la valeur et à la vulnérabilité du territoire concerné par la procédure », mais elle n'y mentionne que ses atouts. L'autorité environnementale ne fait pas non plus référence à la vulnérabilité du territoire dans son avis mais elle soumet la modification à évaluation des incidences, car elle permet à 13 constructions isolées supplémentaires de changer de destination et crée un emplacement réservé pour l'exploitation forestière ¹.

Pour le projet de remplacement du télésiège de la Bérangère à **Chamrousse**, qui consiste à changer d'appareil pour augmenter le débit de 2400 à 3500 personnes par heure, l'étude d'impact n'évalue pas la « vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique » de l'article L 122-15 du code de l'urbanisme. La vulnérabilité du territoire résulte ici principalement de l'évolution de l'enneigement du domaine skiable, mais la thématique du climat est abordée de manière quasi statique, car l'évaluation environnementale se contente de mentionner des données de températures pour la période 1981-2010 sans les analyser. La quantité d'eau nécessaire à l'enneigement artificiel est également envisagée sans perspective de l'évolution des besoins et de la diminution de la ressource en eau. Le projet comporte en outre d'autres enjeux liés à la hausse de la fréquentation due à l'augmentation de débit du télésiège et à son éventuel fonctionnement estival (VTT notamment), mais les modalités de fonctionnement de la remontée mécanique sont insuffisamment précises pour les évaluer.

Autre projet en lien avec le domaine skiable, le **PLUi de Val d'Isère** a fait l'objet de deux révisions allégées ² portant sur 6 UTN locales (pour la création ou l'extension de restaurants d'altitude) et un secteur de stationnement de 80 places. L'évaluation des incidences de ces deux révisions est peu fournie sur la question de la vulnérabilité du territoire au changement climatique bien que l'autorité environnementale ait, elle, identifié deux éléments de vulnérabilité : l'évolution de l'enneigement en lien avec le changement climatique et les risques d'avalanches qui concernent plus particulièrement l'extension du restaurant d'altitude « Peau de la vache ». Elle demande d'expertiser les conséquences du changement climatique sur cet aléa et plus largement sur les activités touristiques et leur fréquentation ³.

Le **Haut-Chablais**, en Haute-Savoie, dont le territoire comporte d'importantes stations de ski,

1. AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, Décision n° 2021-ARA KCU-2518, 21 févr. 2022 : modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant programme local de l'habitat et tenant lieu de schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes Cœur de Chartreuse (38-73).

2. Commune de Val d'Isère, Délibérations n° 2021.08.08, et 2021.08.09 approuvant la prescription de la révision allégée n° 1 et n° 2.

3. MRAE AURA, Avis n° 2021-ARA-AUPP-1109 et 2021-ARA-AUPP-1112, 15 févr. 2022, sur les révisions allégées n° 1 et n° 2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Val d'Isère (73), p. 12 et 16.

est également vulnérable au changement climatique. Son projet de PLUi¹ comprend plusieurs projets d'UTN mais n'évoque cependant pas directement cette question. Les OAP d'UTN font néanmoins référence à l'OAP thématique transversale « adaptation au changement climatique », qui s'appuie sur une étude de vulnérabilité réalisée dans le cadre de Adaptation et résilience des territoires alpins face au changement climatique (ARTACLIM), projet financé dans le cadre du programme Interreg ALCOTRA qui propose de tester et de développer des outils « par un processus menant à déterminer les vulnérabilités d'un territoire pour décider ensuite des priorités et des modes d'action dans la planification locale ». Cette étude met en lumière la baisse de la disponibilité en eau, les menaces qui pèsent sur les forêts (sécheresses, pullulation de parasites), le renforcement des risques naturels gravitaires et la remise en question du tourisme hivernal sous 2000 mètres d'altitude.

Mais le document le plus fourni sur la vulnérabilité du territoire au changement climatique est le PCAET de la **communauté d'agglomération d'Arlyère** dont le diagnostic consacre plus de quarante pages à ce sujet. Il comporte notamment une analyse de l'impact du changement climatique sur la ressource en eau et la qualité de l'eau, la biodiversité, la qualité de vie, les activités économiques. Certaines thématiques ont en outre fait l'objet d'études spécifiques par l'IRSTEA². Las, l'autorité environnementale déplore l'insuffisante évaluation de la vulnérabilité des activités touristiques de la montagne au changement climatique en particulier sur les questions de diversification de l'offre, d'équilibre entre nombre d'utilisateurs et quantité de la ressource en eau, ainsi que sur l'afflux de population touristique et de proximité³.

Faute d'évaluation environnementale réaliste, les élus et aménageurs de montagne ne peuvent pas tirer les conséquences de la vulnérabilité du territoire au changement climatique.

***β.* L'absence de conséquences tirées de la vulnérabilité du territoire montagnard au changement climatique**

496. D'après ces exemples, on peut déduire que la fragilité des territoires de montagne naît souvent de l'évolution de l'enneigement, de la diminution de la ressource en eau, des sécheresses, de la biodiversité, thématiques insuffisamment abordées dans les évaluations environnementales. Par conséquent, aucune mesure n'est prise pour y remédier et il n'est jamais question de changer de paradigme. Les personnes qui ont accompagné la démarche d'élaboration du diagnostic de vulnérabilité au changement climatique du Haut-Chablais font

1. Projet de PLUi-H du Haut-Chablais, arrêté par délibération du Conseil Communautaire, 14 sept. 2021.

2. Projet de PCAET de la communauté d'agglomération d'Arlyère, arrêté le 9 nov. 2017, diagnostic : Impacts du changement climatiques sur les forêts en Région AURA, p. 141 et « vulnérabilité des alpages aux aléas climatiques », p. 143.

3. MRAE AURA, Avis n° 2021-ARA-APP-1067, 19 oct. 2021, sur le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération d'Arlyère (73), p. 17.

d'ailleurs le constat d'un décalage entre les décisions finales et les actions définies au PLUi d'une part et les éléments mis en relief par le changement climatique d'autre part¹. Ainsi, la première orientation du PADD du PLUi du Haut-Chablais est de « porter une stratégie de développement économique propre au Haut-Chablais, en s'appuyant sur la dynamique touristique des stations de renommée internationale ». De plus, les mesures adoptées sont parfois contradictoires. Ainsi, ce PLU tout en constatant le tassement généré par la réalisation des pistes de ski (p. 10 OAP), ne vise à les limiter qu'en phase chantier en privilégiant l'utilisation des pistes existantes par les engins de chantier. Il encourage même les mouvements de terrain pour fixer la neige au sol, car les surfaces planes permettent aux dameuses de mieux étaler la neige. De même, tout en constatant le déficit de la ressource en eau sur plusieurs communes et la nécessité de limiter les perturbations du cycle de l'eau, le PLUi encourage l'aménagement de retenues collinaires.

L'autorité environnementale demande donc au Haut-Chablais de revoir sa copie. L'évaluation environnementale devra comporter, pour les projets touristiques, une évaluation quantitative précise de leurs besoins en eau potable afin de garantir que le développement urbain projeté soit compatible avec les disponibilités de la ressource en eau (p. 18).

Val d'Isère, dont la station comporte pourtant déjà 11 restaurants d'altitude, souhaite réviser son PLU pour permettre la création ou l'extension de restaurants d'altitude totalisant la création de 5 000 m² de surface de plancher, avec parfois de l'hébergement touristique isolé (autre que refuge). Il entre en contradiction avec le SCOT Tarentaise-Vanoise dont le DOO prescrit que les nouveaux restaurants d'altitude existants ou les augmentations importantes des capacités d'accueil des restaurants d'altitude soient justifiés par un déficit d'équipements au regard de la fréquentation du secteur².

Enfin, le plan d'actions du PCAET de la communauté d'agglomération d'Arlyère, bien que s'appuyant sur un diagnostic plus fourni, semble déconnecté des enjeux identifiés. « Les axes définis sont très généraux. Les actions ne sont ni priorisées, ni hiérarchisées et peu opérationnelles. Elles visent essentiellement à améliorer la connaissance, à sensibiliser, à communiquer, à mobiliser³ », selon l'avis de l'autorité environnementale.

Insuffisants sur la vulnérabilité du territoire au changement climatique, les plans et programmes le sont aussi en matière d'empreinte carbone tant dans le diagnostic que dans les actions à

1. C. PARROD et al., « Vulnérabilité et adaptation aux effets du changement climatique dans le Haut-Chablais : enseignements d'une démarche d'accompagnement », *Sciences Eaux & Territoires* 27 août 2021, HS, 5, p. 1-7, URL : <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2020-5-page-1g.htm?ref=doi> (visité le 15/11/2022).

2. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, DOO, p. 33.

3. MRAE AURA, Avis n° 2021-ARA-APP-1067, 19 oct. 2021, sur le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération d'Arlyère (73), p. 3.

mener.

ii. L'empreinte carbone des projets touristiques en montagne en décalage avec les objectifs nationaux

497. Les évaluations environnementales n'apportent pas d'analyse quantitative des émissions de gaz à effet serre¹ ou ne le font que partiellement, soit en limitant l'analyse à la phase de construction soit en ne présentant que partiellement des consommations énergétiques des bâtiments construits².

Quant aux orientations qui en découlent, elles se limitent à édicter des principes qui ressortent souvent du simple respect de la réglementation³. Le PCAET de la communauté d'agglomération d'Arlyère fixe des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2050 en deçà des objectifs nationaux⁴. Il faut dire qu'il ne dispose pas de tous les leviers nécessaires à l'atteinte de ces objectifs. En effet, il doit prendre en compte le SCOT (art L. 229-26, C. envir.), ce qui peut limiter la possibilité de séquestrer le carbone. L'atteinte de l'objectif de neutralité carbone en 2050 n'est, par exemple, réalisable qu'à condition de limiter drastiquement l'artificialisation des terres selon le rapport de stratégie du PCAET Arlyère⁵.

Mais malgré ces insuffisances, la qualité des évaluations environnementales s'améliore grâce à la vigilance accrue de l'autorité environnementale mais surtout grâce aux progrès des connaissances scientifiques que les études d'impacts sont susceptibles de compiler. Car si pendant longtemps les évaluations ont pu rester vagues au motif que seules les informations qui peuvent être raisonnablement exigées doivent y figurer, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le plan ou le programme (art. L. 122-6, C. envir.), la somme des connaissances accumulées et leur facilité d'accès invitent aujourd'hui à beaucoup plus de rigueur et ce d'autant plus pour les PCAET, dont le diagnostic doit mentionner pour chaque élément les sources de données utilisées (art. R. 229-51, C. envir.).

Dans les dossiers que nous avons vus, l'autorité environnementale demande clairement de quantifier les éléments et de territorialiser les données⁶. Celles-ci doivent être en outre récentes⁷ et les prospectives doivent prendre en compte les dernières hypothèses du GIEC⁸ et les derniers

1. PLUi-H du Haut-Chablais (74), 13 sept. 2022.

2. Le rapport de présentation de la révision allégée Val d'Isère ne fournit la consommation énergétique que d'un seul des 6 restaurants d'altitude (l'Ouillette).

3. PLUi-H du Haut Chablais, 13. sept.2022, OAP adaptation au changement climatique.

4. MRAE AURA, Avis n° 2021-ARA-APP-1067, 19 oct. 2021, sur le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération d'Arlyère (73).

5. *Ibid.*, p. 17.

6. *Ibid.*, p. 9 et 20.

7. *Ibid.*

8. MRAE AURA, Avis n° 2021-ARA-AUPP-AP-01231x, 9 nov. 2021, sur le remplacement du télésiège de la

objectifs nationaux adoptés (SNBC)¹. Enfin, lorsque les études existantes sont divergentes, l'autorité environnementale propose de les confronter plutôt que de choisir la plus favorable au projet².

En matière de prise en compte des émissions de gaz à effet de serre, les évaluations environnementales choisies ici sont représentatives de l'ensemble des études d'impact portant sur des projets si l'on en croit le Commissariat général au développement durable (CGDD) qui constate l'insuffisante évaluation des émissions de gaz à effet de serre des projets (voire leur absence), dont les impacts sont en décalage avec les objectifs de réduction pris au niveau national ou territorial³. On en trouve une illustration dans l'étude d'impact du télésiège de la Bérangère qui, après avoir limité l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre à la seule construction de l'infrastructure, conclut que la quantité de gaz émise est « faible au regard du niveau d'émission d'une station comme Chamrousse⁴ ».

Pour y remédier, le CGDD a donc rédigé un guide destiné à fournir aux porteurs de projets une approche méthodologique pour évaluer l'incidence des projets sur les émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impacts⁵.

Il y rappelle que l'évaluation doit porter sur les gaz produits pour le projet mais également sur ceux émis lorsque les stocks de carbone sont concernés (déboisement, terrassement, ...). Le périmètre temporel de l'étude d'impact est la durée de vie du projet (R. 122-5, C. envir.) qui inclut non seulement la phase de construction mais également celle de fonctionnement (exploitation, entretien, maintenance, renouvellement de certains composants et utilisation du projet) et celle de fin de vie qui comprend la déconstruction ou la démolition, le transport et le traitement des déchets des matériaux et équipements et le cas échéant la remise en état des terrains occupés⁶. Par exemple, pour le remplacement du télésiège de la Bérangère à Chamrousse, l'autorité environnementale demande que soit incluse dans les consommations en phase d'exploitation, l'énergie nécessaire à la production de neige de culture et de son damage pendant toute la durée de son exploitation⁷, à laquelle on peut ajouter la consommation

Bérangère, porté par la régie des remontées mécaniques de Chamrousse, sur la commune de Chamrousse (38).

1. MRAE AURA, Avis n° 2021-ARA-APP-1067, 19 oct. 2021, sur le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération d'Arlysère (73).

2. MRAE AURA, Avis n° 2021-ARA-AUPP-1098, 18 jan. 2022, sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) du Haut-Chablais de la communauté de communes du Haut-Chablais (74), p. 11.

3. R. BORT et al., *Guide méthodologique de la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact*, CGDD, fév. 2022, p. 6.

4. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, p. 147.

5. R. BORT et al., *Guide méthodologique de la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact*, op. cit.

6. *Ibid.*, p. 13.

7. C'est à dire entre 30 et 40 ans si l'on se fit à la moyenne d'âge des remontées mécaniques du bilan du

d'énergie nécessaire à l'éclairage nocturne des pistes de ski. Pour la révision allégée du PLU de Val d'Isère, il faudrait intégrer en toute logique l'énergie consommée par les motoneiges de convois de la clientèle dans les restaurants d'altitude.

L'évaluation des incidences doit porter sur les effets directs mais aussi indirects du projet, qu'ils soient locaux ou qu'ils dépassent l'échelle locale¹.

Pour faciliter la description de l'état initial de l'environnement, le guide fait référence à une liste des sources d'information nationales (avec des émissions évaluées par secteurs d'activités de la SNBC), régionales (observatoires régionaux des émissions de gaz à effet de serre) et territoriales (PCAET). Notons à ce sujet que l'ADEME a publié en mars 2022 un guide sectoriel pour la réalisation de bilans de gaz à effet de serre portant sur la filière sport, montagne et tourisme².

On voit donc qu'il existe une marge de progression importante des évaluations environnementales, qui espérons le, seront réalisées à terme avec la contribution d'experts sur les effets du changement climatique, absents pour le moment des bureaux d'études. Les positions adoptées par l'autorité environnementale au fil de ses avis se durcissent. Parmi les projets que nous avons examinés, plusieurs sont à nouveau à l'étude (ou abandonnés ?) tels que le PLUi du Haut-Chablais, les révisions allégées du PLU de Val d'Isère et le PCAET d'Arlysère, pour prendre en compte les remarques de l'autorité environnementales, qui à défaut d'avoir une valeur réglementaire, fragilisent considérablement la légalité des projets. Car les administrés commencent à avoir des attentes fortes sur la question du changement climatique qui se traduisent par une saisine de plus en plus fréquente de la justice, perçue comme l'ultime recours contre l'inaction des pouvoirs publics.

§ 2. La justice, grain de sable dans le rouage de la fuite en avant climatique

498. S'inscrivant dans un mouvement international, la justice climatique a fait une entrée plutôt discrète devant les juridictions françaises, avec néanmoins quelques contentieux médiatiques.

En l'absence de protection constitutionnelle du climat, les requérants ont cherché des voies détournées pour obliger le gouvernement à agir pour lutter contre les émissions de gaz à effet

STRMTG : *Les Remontées Mécaniques : Investissements Parc et Trafic*, STRMTG, 2018, 14 et 17.

1. R. BORT et al., *Guide méthodologique de la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact*, op. cit., p. 17.

2. ADEME, *Réalisation de bilans de gaz à effet de serre et stratégie climatique associée : Filière sports, montagne et tourisme*, 2022, 80 p.

de serre de manière générale ou pour prendre des mesures sectorielles à cette fin, faisant ainsi du tribunal le lieu de débats des attentes de changements sociétaux.

Les citoyens ont été suivis par les juges administratifs et judiciaires qui ont parfois su faire preuve d'audace et d'innovation pour participer pleinement au renforcement de la protection du climat¹, sans parvenir à rallier pleinement le Conseil constitutionnel (A.). Il en ressort un contentieux riche en particulier devant le juge administratif (B.).

A. Les juges, acteurs de la lutte contre le changement climatique

499. Encouragés par les décisions des juridictions étrangères favorables au climat², les juridictions françaises ont été amenées à se prononcer sur les politiques de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets. Les avancées dans ce domaine sont cependant inégales, car si le juge administratif a condamné le gouvernement pour inaction climatique (4.), le juge constitutionnel reste encore timoré (3.).

Au delà des décisions des juges administratifs et constitutionnels, nos recherches ont également porté sur la jurisprudence des juridictions judiciaires (2.) et financières (1.), qui bien que moins pertinentes pour notre sujet n'en sont pas moins intéressantes.

Pour ces recherches, nous nous sommes appuyés sur les décisions de justice du site « Legifrance », sur des articles juridiques ainsi que sur la base de données du Sabin Center For Climate Change Law. Cette dernière répertorie 21 affaires³ en France portant sur le changement climatique au 14 avril 2022⁴, qui ont donné lieu à la saisine de 19 institutions, preuve s'il en faut que l'enjeu concerne l'ensemble des juridictions françaises.

1. *Regards croisés Cour de cassation et Conseil d'État. L'environnement : les citoyens, le droit, les juges*, la Documentation française, 20 oct. 2022, cité par B. PARANCE, « Loi climat et résilience, beaucoup de bruit pour presque rien ! », *JCP G* 11 oct. 2021, 41, doct. 1069.

2. C. CURNIL, *Les grandes affaires climatiques*, Confluence des droits, t. 10, 2020, 680 p.

3. L'affaire du décrochage des portraits du Président de la République a donné lieu à 35 décisions de justice dont 8 répertoriés dans la base de données du Sabine Center, qui comprend 27 saisines d'institutions judiciaires (3 n'ayant pas encore donné lieu à une décision et 1 ayant fait l'objet d'un retrait) et une contribution externe au Conseil constitutionnel.

4. https://climate-laws.org/litigation_cases?from_geography_page=France&geography%5B%5D=62 (visité le 16/11/2022).

1. Le climat et les finances publiques : absence de lien apparent

500. Le terme « changement(s) climatique(s) » n'apparaît qu'une seule fois dans la jurisprudence financière de « Legifrance » pour relever une irrégularité comptable relative à des prestations de communication sur la Convention des nations unies sur les changements climatiques¹. Dans cette affaire, non seulement le bon de commande est intervenu après la date de réalisation supposée de la prestation, mais encore, il n'y a pas de certificat de service fait. On ne peut ici que s'inquiéter de l'action climatique du gouvernement, si elle est à l'image de sa communication en la matière.

Nous verrons plus loin (*infra* n° 508, p. 682) qu'au-delà de cette unique décision, la question climatique n'est pas éludée par les juridictions financières qui l'évoquent notamment à propos des territoires de montagne dans leurs rapports annuels.

Si la question du changement climatique est peu abordée au contentieux devant les juridictions financières, elle l'est beaucoup plus fréquemment devant le juge judiciaire.

2. Le juge judiciaire, arbitre du bras de fer entre associations de défense de l'environnement et les « Carbon majors »

501. La jurisprudence judiciaire, là encore sélectionnée à partir des termes « changement(s) climatique(s) » sur Legifrance et de la base de données du Sabin Center, concerne deux types d'affaires : les affaires criminelles d'une part et les affaires commerciales d'autres part.

Côté délits, une partie des décisions visent à sanctionner des militants écologistes pour des « vols » de portraits officiels du Président de la République et pour des manifestations dans des aéroports allant jusqu'à bloquer des avions. Dans ces cas, les plaignants ont justifié leurs actions comme un moyen d'interpeller les pouvoirs publics et l'opinion sur la nécessité de rattraper le retard pris dans la mise en œuvre des mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés par les engagements internationaux de la France en matière de lutte contre le dérèglement climatique². Pour les vols de portraits, l'état de nécessité avait été parfois retenu en première

1. COUR DES COMPTES, 9 jan. 2013, n° 65790, *service de contrôle budgétaire et comptable placé auprès du ministre de l'écologie et du développement durable, exercice 2007*.

2. C. Cass, chb. Crim. 22 sept. 2021, n° 20-80.895, 20-85.434, 20-80.489. En première instance, le tribunal correctionnel de Lyon, éclairé par Cécile Dufлот, « ancienne ministre et militante écologiste » et Wolfgang Cramer, « scientifique en écologie globale » avait invoqué « l'état de nécessité » et le « motif légitime » pour relaxer deux militants poursuivis pour avoir décroché un portrait d'Emmanuel Macron. Ce jugement est particulièrement remarquable en ce qu'il précise que « *face au défaut du respect par l'État d'objectifs pouvant être perçus comme minimaux dans un domaine vital, le mode d'expression des citoyens en pays démocratique ne peut se réduire aux suffrages exprimés lors des échéances électorales mais doit inventer d'autres formes de participation dans le cadre d'un devoir de vigilance critique* ». Dans ce contexte, le juge a estimé que l'action de décrocher un portrait du Président « *doit être interprété comme le substitut nécessaire du dialogue impraticable entre le président de la République et le peuple* ». TGI Lyon, 7^{ème} Chb Correctionnelle, 19 sept. 2019, n° 1916800001. L'état de nécessité

instance avant d'être écarté en appel, puis en cassation.

Pour les « vols » ... d'avion cette fois, l'état de nécessité n'a pas été retenu par le juge bordelais de première instance, mais l'a été par celui de Bobigny¹. Reste à savoir comment se positionnera le juge d'appel bordelais.

Côté affaires commerciales, on trouve également des actions contentieuses visant à intimider² les militants écologistes, avec par exemple une affaire opposant Greenpeace à Esso, le pétrolier considérant que les militants portent atteinte à sa marque en dénonçant les impacts de ses activités industrielles sur l'environnement et les risques qu'elles causent à la santé humaine³.

Mais le contentieux le plus intéressant porte sur le devoir de vigilance des sociétés et leurs pratiques commerciales. Le devoir de vigilance repose sur la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre qui oblige les grandes entreprises françaises à élaborer, publier et mettre en œuvre des mesures adaptées d'identification des risques et de prévention des atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales, à la santé et à la sécurité des personnes et à l'environnement. Deux litiges ont ainsi été portés devant le tribunal judiciaire de Nanterre contre la société Total, puis devant la Cour d'appel de Versailles⁴. Pour le moment, la décision du juge n'a porté que sur la compétence du tribunal judiciaire (Total lui préférant le tribunal de commerce), position confirmée par la Cour de cassation qui rappelle que dans le cadre d'un litige opposant une partie non commerçante (dans notre espèce 5 associations et 14 collectivités territoriales) à une partie commerçante, la première peut agir à son choix devant les tribunaux judiciaires ou de commerce⁵. Il ne s'est pas encore prononcé sur la question de fond qui est la responsabilité de Total pour inaction climatique. Le tribunal judiciaire de Saint-Étienne, saisi le 2 mars 2021 doit également se prononcer sur le devoir de vigilance du groupe Casino, accusé de participer à des atteintes aux droits humains et à l'environnement (avec notamment la destruction de puits de carbone) du fait de ses relations avec l'industrie bovine du Brésil et de la Colombie⁶.

n'a pas été retenu par la Cour d'Appel de Lyon qui a néanmoins reconnu elle aussi « l'urgence écologique » : CA Lyon, 14 jan. 2020, n° 14/02101.

1. Voir base de données du Sabin Center for Climate Change Law : *Bordeaux-Mérignac Airport v. Climate activists* (TJ Bordeaux, 29 mars 2020, *Aéroport Bordeaux-Mérignac*) et *Climate activists v. Paris Airports* (TJ Bobigny, 12 nov. 2021, *Militants pour le climat c. Aéroport de Paris*). Le projet de nouveau terminal de l'aéroport Charles de Gaulle été abandonné.

2. M.-L. LAMBERT, « Liberté d'expression et risques contentieux », *Droit de l'environnement* nov. 2009, 173, p. 22-26.

3. Cass, chb commerciale, 8 avr. 2008, n° 06-10.961, *sté Esso c. Greenpeace France*.

4. TJ Nanterre, 30 jan. 2020 puis CA Versailles, 10 déc. 2020, n° 20/01692 *Les amis de la Terre c. SA Total*; TJ Nanterre, 11 février 2021, n° 20/00915 et CA Versailles, 18 nov. 2021, n° 21/01661, *S.A. Total SE C. Cne de Bise-Minervois et a.*

5. Cass., 15 déc. 2021, n° 893 FS-B.

6. Voir Base de données du Sabin Center for Climate Change Law, *Envol Vert et al. v. Casino*.

Les pratiques commerciales concernent quant à elles surtout la communication des entreprises et en particulier leurs publicités. Les associations de défense de l'environnement ont en effet saisi le tribunal de Paris le 3 mars 2022 pour dénoncer les pratiques commerciales trompeuses des sociétés TotalEnergies SE et TotalEnergies Electricité et Gaz France, et en particulier leurs allégations selon lesquelles le groupe s'engagerait sur une trajectoire de « neutralité carbone » d'ici 2050 et serait « un acteur majeur de la transition énergétique »¹. Les médias, supports de ces publicités, sont en effet peu à même d'être critiques et le juge apparaît donc ici comme un recours médiatique détourné.

Nul doute qu'à l'avenir d'autres types de contentieux se développeront, notamment en matière de risques naturels, car avec le changement climatique, la distinction entre l'intensité « normale » d'un aléa et la « catastrophe naturelle » sera de plus en plus ténue et nul doute que les compagnies d'assurances l'invoqueront pour s'affranchir de l'indemnisation des dégâts.

Alors que le contentieux judiciaire a pu donner l'opportunité au juge de prendre parfois des positions militantes, le juge constitutionnel est resté timoré en matière climatique.

3. La retenue des Sages en matière climatique²

502. Le contentieux du Conseil constitutionnel en matière de changement climatique est relativement limité, même si une vingtaine de ses décisions portent sur des dispositions législatives qui ont une incidence plus ou moins directe sur le changement climatique et contre lesquelles l'argument climatique est opposé³. Car le contentieux constitutionnel ne peut porter que sur des dispositions législatives, ou de façon plus théorique sur des dispositions conventionnelles, tels que les engagements internationaux climatiques de la France en vertu de l'article 54 de la Constitution. De plus, la saisine *a priori* du Conseil constitutionnel est limitée aux parlementaires, au Président de la République, au Premier Ministre et elle passe par le filtre du juge administratif ou judiciaire dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité où le climat n'est souvent évoqué que de manière accessoire⁴.

Limité en nombre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'est aussi dans sa portée. En effet malgré quatre tentatives de révision⁵, ni la Constitution, ni la Charte de l'environnement de 2004 ne font mention du climat devenu pourtant l'enjeu majeur du XXI^{ème} siècle.

1. Litige mentionné dans la base de donnée du Sabin Center for Climate Change Law. https://climate-laws.org/litigation_cases?from_geography_page=France&geography%5B%5D=62 (visité le 13/04/2022).

2. titre emprunté à F. SAVONITTO, « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique », *AJDA* 2022, p. 152.

3. *Ibid.*

4. S. MOUTON, « Les enjeux constitutionnels du climat : réflexions sur un nouvel objet politique », *Énergie - Env. - Infrastr.* déc. 2018, 12, dossier 41.

5. Proposition de loi Constitutionnelle de Cécile Duflot tendant à inscrire la lutte contre le dérèglement climatique et le caractère écologique de la République dans la constitution, n° 4297, déposée à l'Assemblée

Pour autant, le Conseil constitutionnel a su contourner cette difficulté de deux manières : en 2008 il a en effet donné à la Charte de l'environnement une valeur constitutionnelle¹ puis a érigé la protection de l'environnement en objectif à valeur constitutionnelle, une dizaine d'années plus tard, tout en affirmant que l'environnement appartient au patrimoine commun des humains, ce qui permet au législateur de protéger l'environnement au delà des frontières nationales². En 2011, il a combiné les articles 1^{er} et 2 de la Charte pour en déduire une obligation constitutionnelle de devoir de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement, argument parfois mis en avant contre les États dans les contentieux climatiques étrangers³.

Mais dans le même temps, il a réduit la portée de la Charte dont les principes, à valeur juridique variable⁴, doivent être conciliés avec les autres droits, car faute d'inscription de la lutte contre le dérèglement climatique dans la Constitution, le droit français ne hiérarchise pas les droits fondamentaux ce qui place la protection de l'environnement et la liberté d'entreprendre ou le droit de propriété sur le même plan (ce que les multinationales ne manquent pas de faire valoir⁵), alors que l'anthropocène a ternis le mythe de ces libertés comme facteur de progrès pour l'humanité. À l'inverse, la protection de l'environnement est une condition d'exercice de certains droits et libertés, comme la vie et la santé, ce que le juge français n'a pas reconnu, contrairement à son homologue Allemand⁶.

En outre la séparation des pouvoirs lui interdit de vérifier si des mesures législatives plus contraignantes auraient mieux contribuer à satisfaire les exigences constitutionnelles. Mais il peut soulever des moyens d'office, ce qu'il n'a pas souhaité faire en matière climatique comme le révèlent ses décisions rendues sur la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat malgré les arguments avancés par l'association Notre affaire à tous⁷

naionale le 12 décembre 2016 et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration publique; Projet de loi constitutionnelle « Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », adoptée par le Conseil des ministres du 9 mai 2018 et révisé par l'Assemblée nationale le 13 juillet 2018; Proposition de loi constitutionnelle de Mathieu Orphelin déposé à l'Assemblée nationale 29 juillet 2020; Projet de loi constitutionnelle n° 3787 complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, déposé à l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021, comme suite aux propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

1. Cons. const., 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

2. Cons. const., 31 jan. 2020, n° 2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes*.

3. Cour suprême des Pays-Bas, Jugement 20 déc. 2019, n° 19/00135, *Hoge Raad : D. 2020, Actu., C. COLLIN ; D. 2020, p. 1012, obs. V. MONTEILLET et G. LERAY ; Énergie - Env. - Infrastr. 2020, n° 2, comm. 6, obs. C. LEPAGE, affaire dite « Urgenda ».*

4. M. DEFFAIRI, « La portée constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement », *Titre VII* 9 juin 2022, 8, 1, p. 54-63.

5. CE, 18 déc. 2019, n° 421336 *IPC Petroleum France SA*.

6. Cour Constitutionnelle de Karlsruhe, 29 avr. 2021, *Loi fédérale sur la protection du climat*, comm. A. GAILLET et D. GRIMM, la décision Climat de Karlsruhe, *AJDA*, 2022, p. 132; note E. GARLAND et L. FOU-BAUSTIER, « Le tribunal de Karlsruhe et la décision du 24 mars 2021 : quelques réflexions sur ce que signifie être juge constitutionnel par gros temps ! » *Énergie - Env. - Infrastr.*, 2021, comm. 62.

7. Contribution extérieure dans le cadre du contrôle constitutionnel *a priori* du projet de loi relatif à l'énergie

et sur la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Il ne s'est pas opposé à l'adoption de cette dernière loi, malgré les vives critiques des organismes consultatifs et les griefs des députés et sénateurs, au motif que les principes qu'elle édictait étaient trop généraux.

Malgré ces limites l'enjeu climatique a fait évoluer la jurisprudence du Conseil constitutionnel de deux manières¹ :

- d'une part en renforçant son contrôle auparavant limité à l'absence de « dénaturation » des exigences de la Charte de l'environnement², à un contrôle de la justification des limites à l'exercice des droits de la Charte par des exigences constitutionnelles ou un motif d'intérêt général, limites qui doivent en outre être proportionnées à l'objectif poursuivi³,
- d'autre part en abandonnant sa jurisprudence antérieure⁴ qui regardait comme inopérante toute contestation au fond d'une disposition programmatique, s'alignant ainsi sur la position du Conseil d'État⁵, saisi à titre consultatif dans le cadre de la procédure législative.

Cette nouvelle doctrine va ouvrir la voie au juge administratif pour contrôler les objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre au sens de la disposition programmatique de l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

4. Le juge administratif : un conseiller timoré mais un juge militant

503. Comme le juge constitutionnel, le juge administratif suprême n'est pas insensible aux arguments des lobbies économiques qui vont jusqu'à tenter d'établir leur centre de recherche au sein de l'école Polytechnique pour faciliter le pantouflage des hauts fonctionnaires⁶. Aussi ses décisions ne vont pas toujours dans le sens de la prise en compte de l'urgence climatique comme le montre son avis sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation

et au climat présenté au nom de Notre Affaire à tous, Cons. const., 21 juin 2019, n° 2019-791.

1. F. SAVONITTO, « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique », *op. cit.* ; F. SAVONITTO, « Le contentieux constitutionnel des politiques climatiques à l'aube de son envol », *JCP A* 28 juin 2021, 26, p. 2210.

2. Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-282 QPC, *Assoc. FNE et a* ; A. CAPITANI et M. MORITZ, « La participation du public en matière environnementale, la publicité extérieure et le Conseil constitutionnel » : *JCP A* 2013, 2015.

3. Cons. const., 20 déc. 2019, n° 2019-794 DC, *Loi d'orientation des mobilités*.

4. *Ibid.*

5. CE, avis, 13 mai 2015, n° 390047 relatif au projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

6. M. TOUSSAINT, « Environnement et développement durable - libres propos conclusifs : du climat dans la Constitution : un outil pour la justice climatique ? », *Énergie - Env. - Infrastr.* déc. 2018, 12, Dossier 47. Voir également affaire en cours *Patrick Pouyanné (CEO of TotalEnergies) v. Greenpeace France*, dans la base de données du Sabin Center for Climate law, <https://climate.law.columbia.edu> (visité le 16/11/2022).

des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dans lequel il considère que la fin trop rapide des concessions d'exploitation des hydrocarbures serait une entrave disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre.

Dans le cadre des projets de révisions constitutionnelles visant à inscrire le changement climatique dans la Constitution, il propose de changer les termes de « lutte contre les changements climatiques » pourtant généralement utilisés dans les accords internationaux¹ puis il marche à reculons en suggérant de substituer la phrase « [La France] agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques » par la France « favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques », pour éviter qu'une obligation d'agir ne s'impose à l'État, au niveau national ou international, ou aux pouvoirs publics territoriaux². Il reconnaît cependant le « caractère primordial de l'action contre les changements climatiques » dans son premier avis puis son statut « d'enjeux des plus fondamentaux auxquels l'humanité est confrontée », dans son deuxième avis, qui justifie que la cause environnementale prenne place à l'article 1^{er} de la Constitution aux côtés des principes fondamentaux de la République.

S'il reste donc timoré comme conseiller du gouvernement, le Conseil d'État, comme juge de Cassation, s'est récemment montré beaucoup plus sensible à la cause climatique, sous l'influence notamment des juridictions administratives inférieures. L'ordre juridictionnel administratif est en outre celui qui connaît le plus de cas d'espèces relatifs au changement climatique, avec 157 occurrences des « changements climatiques » sur Legifrance en 2018³. C'est ce contentieux que nous nous proposons d'étudier à présent.

B. Un contentieux administratif de plus en plus riche en matière de changement climatique

504. La jurisprudence climatique a dépassé le stade des balbutiements, mais elle n'a encore que peu concerné la montagne. Nous examinerons donc dans un premier temps le contentieux climatique de droit commun (1.) pour mieux comprendre les implications possibles pour les territoires de montagne avant d'aborder les décisions de justice propres à la montagne (2.).

1. CE, avis, 3 mai 2018, n° 394658 sur un projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

2. CE AG, avis, 20 juin 2019, n° 397908 *sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*.

3. C. CURNIL, « Du prochain « verdissement » de la Constitution française à sa mise en perspective au regard de l'émergence des procès climatiques », *Énergie - Env. - Infrastr.* déc. 2018, 12, Dossier 42.

1. Le contentieux climatique de droit commun : le juge arbitre de la mise en oeuvre des objectifs climatiques

505. Les deux décisions les plus médiatiques, l'affaire dite de Grande-Synthe¹ et celle dite Association Oxfam et autres² méritent d'être une fois de plus mentionnées tant elles font du juge administratif le dernier rempart contre les carences de l'action gouvernementale (a.). Nous examinerons également d'autres décisions portant plus spécifiquement sur l'aménagement du territoire (b.).

a. Le contentieux climatique général : forme ultime de participation du public à l'élaboration d'un droit climatique

506. Dans ces deux affaires, le juge administratif a été amené à rendre la « justice climatique » lors d'un recours en excès de pouvoir et lors d'un contentieux en responsabilité.

Dans le premier cas, le Conseil d'État était saisi par la commune littorale de Grande-Synthe en vue d'annuler les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé par le Président de la République, le Premier Ministre et le Ministre de la transition écologique et solidaire, sur sa demande tendant, d'une part, à ce que soient prises toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter a minima les engagements consentis par la France au niveau international et national, d'autre part, à ce que soient mises en œuvre des mesures immédiates d'adaptation au changement climatique de la France, et enfin, à ce que soient prises toutes dispositions d'initiatives législatives et réglementaires afin de « rendre obligatoire la priorité climatique » et interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre.

Malgré un premier rejet de la plupart des demandes, le juge a ordonné un supplément d'instruction sur la compatibilité du refus opposé par le gouvernement avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018. Il en conclut dans sa deuxième décision que les mesures adoptées par le gouvernement sont insuffisantes et enjoint donc l'État à prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre avant le

1. CE, 19 nov. 2020 et 1^{er} juill. 2021, n° 427301, *Cne de Grande Synthe*, H. DELZANGLES, *AJDA*, 2021.217; A. VAN LANG, A. PERRIN ET M. DEFFAIRI, *RFDA*, 2021.747; D. RITLÉNG *RTD eur.*, 2021.484; H. DELZANGLES, *AJDA*, 2021.2115; Concl. S. HOYNCK, *RFDA*, 2021.777.

2. TA Paris, 3 févr. 2021 et 14 oct. 2021, n° 1904967, *Association Oxfam France, Association Notre affaire à tous, Fondation pour l'Homme et la nature, Association Greenpeace France*, H. DELZANGLES, *AJDA*, 2021.2115; J. BETAÏLLE, *AJDA*, 2021.2228, *AJDA*, 2021.2063; A. VAN LANG, A. PERRIN ET M. DEFFAIRI, *RFDA* 2021.747.

31 mars 2022. Que se passera-t-il ensuite si les mesures adoptées ne sont pas suffisantes ? De quels moyens disposera le juge pour garantir l'exécution de sa décision ? Le vice-président du Conseil d'État y répond en rappelant que par sa décision « Les Amis de la terre », l'assemblée du contentieux a eu recours « aux grands moyens ¹ » en prononçant une astreinte de 10 millions d'euros par semestre afin de forcer l'État à exécuter ses injonctions en matière de qualité de l'air ². Cette somme doit être versée à des associations et organismes qui travaillent en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air ³. On aurait donc pu penser qu'il ferait de même pour des injonctions en matière climatique, donnant les moyens financiers aux ONG d'informer, de mobiliser et d'agir, même si ces mesures ne sauraient pourtant remplacer une action législative et réglementaire. Dans sa décision du 10 mai 2023, le Conseil d'État enjoint finalement la Première ministre « à prendre toutes mesures supplémentaires utiles pour assurer la cohérence du rythme de diminution des émissions de gaz à effet de serre avec la trajectoire de réduction de ces émissions retenue par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 en vue d'atteindre les objectifs de réduction fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 avant le 30 juin 2024, et à produire, à échéance du 31 décembre 2023, puis au plus tard le 30 juin 2024, tous les éléments justifiant de l'adoption de ces mesures et permettant l'évaluation de leurs incidences sur ces objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ⁴ ».

Dans l'affaire Association Oxfam et autres, plus connue sous le nom de l'ONG « Notre affaire à tous », le tribunal administratif, invité à se prononcer en réparation de l'aggravation du préjudice écologique subit du fait de l'inaction gouvernementale, a enjoint le gouvernement à prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 MteqCO₂, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du Centre technique de référence en matière de pollution atmosphérique et de changement climatique (CITEPA) au 31 janvier 2022, la réparation du préjudice devant être effective au 31 décembre 2022, au plus tard. Il a considéré en revanche qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur le caractère suffisant de l'ensemble des mesures susceptibles de permettre d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à

1. B. LASSERRE, « Introduction » in *Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, L'environnement : les citoyens, le droit, les juges*, 21 mai 2021, URL : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-environnement-les-citoyens-le-droit-les-juges-introduction-de-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat> (visité le 16/11/2022).

2. CE, 10 juill. 2020, n° 428409, *Assoc. Les amis de la terre France, RFDA*, 2020, p. 818, concl. HOYNCK ; *AJDA*, 2020, p. 1776, chron. C. MALVERTI et C. BEAUFILS.

3. CE, 4 août 2021, n° 428409, *Les amis de la terre, JCP A*, 2021, 2384 ; *AJDA* 2021, p. 1665.

4. CE, 10 mai 2023, n° 467982, *Cne de Grande-Synthe, Dalloz actualité* 2023, obs. J.-M. PASTOR ; *AJDA* 2023, p. 919 ; *JCP G* 2023, p. 595, comm. B. PARANCE et J. ROCHFELD.

effet de serre d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990. Il vérifie uniquement si le préjudice perdure.

Intéressantes par leurs conclusions, ces décisions le sont aussi par les motifs invoqués par les requérants. Ils s'appuient en effet à la fois sur des dispositions spécifiques relatives au dérèglement climatique et sur des obligations générales comme le bloc de constitutionnalité et la Convention européenne des droits de l'homme¹.

Les textes évoqués au titre des obligations spécifiques de l'État sont l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, la Convention cadre des nations unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 (CCNUCC) et son protocole signé à Kyoto le 11 décembre 1997, le Paquet énergie climat, la SNBC et, dans une autre affaire portée par la commune de Grande-Synthe, le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC). Le juge a reconnu la valeur juridique de la SNBC et des règlements européens du « Paquet énergie climat », mais il estime que la CCNUCC et l'accord de Paris n'avaient pas d'effet direct. Il les a néanmoins pris « en considération dans l'interprétation des dispositions nationales² ». Quant au PNACC, le juge a mis en avant l'absence de normes précises relatives à son contenu et à sa portée pour écarter les griefs de la requérante³. Ce sont donc ces lacunes qui seront reprochés à l'État par l'association Notre affaire à tous devant le tribunal administratif de Paris⁴.

Mais si le juge a argumenté les griefs relevés au regard des obligations spécifiques de l'État, il a globalement éludé les obligations générales de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets, en lien avec les droits humains.

Car l'espoir des requérants en saisissant le juge était de faire reconnaître un principe général de droit portant sur le droit de vivre dans un système climatique soutenable précisant ainsi la reconnaissance constitutionnelle du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé issu de l'article 1^{er} de la Charte de l'Environnement et dont l'invocabilité par les justiciables est admise par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État⁵. Car, comme le rappelle le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, « les conséquences des changements climatiques, la gestion et l'utilisation non viables des ressources naturelles, la

1. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dite « Convention européenne des droits de l'homme », 4 nov. 1950.

2. CE, 19 nov. 2020 et 1^{er} juill. 2021, n° 427301, *Cne de Grande Synthe*, H. DELZANGLES, *AJDA* 2021.217; A. VAN LANG, A. PERRIN ET M. DEFFAIRI, *RFDA*, 2021.747; D. RITLÉNG, *RTD eur.*, 2021.484; H. DELZANGLES, *AJDA*, 2021.2115; Concl. S. HOYNCK, *RFDA*, 2021.777.

3. CE, 12 févr. 2021, n° 428177, *Cne Grande-Synthe*, concl. HOYNCK.

4. L'affaire du siècle, Mémoire complémentaire déposé au Tribunal administratif de Paris le 20 mai 2019, <https://notreaffaireatous.org/actions/laffaire-du-siecle/> (visité le 16/11/2022).

5. Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-282 QPC, *Assoc. FNE et a.*, précité; CE, 26 févr. 2014, n° 351514, *Assoc. Ban Asbestos France*, *AJDA*, 2014, p. 476; *Ibid.*, p. 1566, note D. DEHARBE; *RD imm.*, 2014, p. 331, obs. A. VAN LANG.

pollution de l'air, des sols et de l'eau, la mauvaise gestion des produits chimiques et des déchets, l'appauvrissement de la biodiversité qui en résulte et le déclin des services fournis par les écosystèmes compromettent la possibilité de bénéficier d'un environnement propre, sain et durable et que les atteintes à l'environnement ont des effets négatifs, directs et indirects, sur l'exercice effectif de tous les droits de l'homme¹ ».

De fait, la Charte de l'environnement pose plusieurs principes qui se rapprochent d'un droit de vivre dans un système climatique soutenable : le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (art. 1^{er}), le devoir de prendre part à la protection et à l'amélioration de l'environnement (art. 2), le devoir de prévention des atteintes à l'environnement (art. 3), le principe pollueur-payeur (art. 4), le principe de précaution (art. 5) et la promotion du développement durable (art. 6). De ces articles, le Conseil d'État ne s'est appuyé que sur l'article 3 pour reconnaître l'obligation générale qui incombe à l'État de lutter contre le changement climatique.

Les requérants s'appuyaient également sur les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme telles que le droit à la vie (art. 2), qui examiné conjointement avec le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8), suppose selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la protection de l'environnement et met à la charge de l'État des obligations positives². Bien que l'Accord de Paris ait délibérément éludé la question³, la lutte contre le changement climatique est en effet un préalable à la jouissance des droits humains, comme l'affirment le Haut-Commissariat des nations unies aux droits de l'homme⁴, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des nations unies⁵ et plusieurs instances

1. CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, 8 oct. 2021, Résolution 48/13.

2. CEDH, *Öneryildiz c. Turquie*, requête n° 48939/99, 30 nov. 2004, §89 et s., *JCP A* 2006, 1002, note PH. YOLKA ; *GDDAB*, Dalloz, 3e éd., n° 50-51, note PH. YOLKA.

3. T. EICKE, *Discours inaugural annuel sur les droits de l'homme de l'Université Goldsmiths*, 2 mars 2021, <https://rm.coe.int/human-rights-and-climate-change-judge-eicke-speech/1680a195d4> (visité le 17/11/2022).

4. Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme, A/HRC/10/61, 15 jan. 2009, §92 ; Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Résolution A/HRC/RES/44/7 du 16 juill. 2020, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/7, § 18 de préambule, voir également ses nombreuses résolutions sur le sujet : Résolution 7/23 du 28 mars 2008, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/7/4 ; Résolution 10/4 du 25 mars 2009, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/10/4 ; Résolution 18/22 du 30 sept. 2011, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/18/22 ; Résolution 26/27 du 27 juin 2014, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/26/27 ; Résolution 29/15 du 2 juill. 2015, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/29/15 ; Résolution 32/33 du 1^{er} juill. 2016 32/33, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/32/33 ; Résolution 35/20 du 22 juin 2017, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/35/20 ; Résolution 38/4 du 5 juill. 2018, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/38/4 ; Résolution 41/22 du 12 juill. 2019, Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/41/21 ; General comment n° 36 (2018) on art. 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, §62.

5. CESCR, *Concluding observations on the fifth Periodic Report of Australia*, 23 juin 2017, Doc. E/C.12/AUS/CO/, §11-12.

judiciaires nationales. Le Sabin Center for Climate Law repertorie 89 contentieux dans le monde (hors États-Unis) au 27 avril 2022 dans lesquels les droits de l'homme sont évoqués. Les plus médiatiques, car ils ont donné lieu à une décision favorable du juge, ont opposé la société civile à l'État du Pakistan¹, de Colombie², des États-Unis³, des Pays-Bas⁴ et d'Allemagne⁵. D'autres ont eu moins de succès⁶.

Dans leurs décisions, les juges allemands et néerlandais se sont appuyés sur la Convention européenne des droits de l'homme pour sanctionner l'insuffisance de l'action climatique des gouvernements. Reste à savoir si la Cour européenne des droits de l'homme suivra cette position puisque deux affaires sont en instance devant cette juridiction :

- La première, portée par de jeunes portugais âgés de 8 à 21 ans, porte sur les émissions de gaz à effet de serre émanant de 33 États membres de la convention européenne des droits de l'homme qui participeraient au réchauffement climatique et se manifestant entre autres, par des pics de chaleurs qui impacteraient leurs conditions de vie et de santé⁷,
- la deuxième, portée par une association de droit suisse regroupant plusieurs centaines de femmes âgées en vue de la lutte contre le réchauffement climatique et de quatre requérantes âgées de 78 à 89 ans, faisant état de problèmes de santé dégradant leurs conditions de vie pendant les pics de chaleur⁸.

Il ne fait pas de doute que la position du juge du Conseil de l'Europe portant sur « l'enjeu le plus crucial⁹ » qu'est le changement climatique, aura un impact considérable sur les contentieux

1. Lahore High Court, *Leghari v. Federation of Pakistan*, W P n° 25501, 4 sept. 2015.

2. Corte Suprema de Justicia, *25 jeunes v. Colombie*, STC4360-2018, 4 avr. 2018, *RJE* 2018, vol. 43, p. 549-563, comm. F. LAFFAILLE.

3. US District Court for the District of Oregon, *Kelsey Cascade Rose Juliana v. the United States of America*, 8 avr. 2016, puis rejet de la demande par l'avis de la 9th Circuit Court of Appeals, 17 jan. 2020 puis par la décision de la 9th Circuit Court of Appeals, 10 fév. 2021. L'affaire suit son cours après l'échec de la négociation entre les avocats des plaidants et le ministère de la justice. Voir M. TORRE-SCHAUB et B. LORMETEAU, « Aspects juridiques du changement climatique : de la gouvernance du climat à la justice climatique », *JCP G* 23 sept. 2019, 39, doct. 957.

4. Cour suprême des Pays-Bas, Jugement 20 déc. 2019, n° 19/00135, Hoge Raad, *op. cit.*

5. Cour Constitutionnelle de Karlsruhe, 29 avr. 2021, *loi fédérale sur la protection du climat*, *op. cit.*

6. Cour suprême de la Confédération helvétique, 5 mai 2020, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Bundesrat*, 1C 37/2019; Cour suprême d'Irlande, *Friends of the Irish environment*, Appeal, n° 205/19; Cour d'appel d'Oslo et Cour suprême norvégienne, *Nature and Youth Norway and Föreningen Greenpeace Norden v. Ministry of Petroleum and Energy*, 22 déc. 2020.

7. CEDH requête *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres Etats*, n° 39371/20. La date précise de l'audience devait avoir lieu « peu après les vacances judiciaires de l'été 2023 » d'après un communiqué de presse de la greffière de la CEDH du 3 février 2023.

8. CEDH requête de *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, n° 53600/20. L'audience a eu lieu le 29 mars 2023.

9. T. EICKE, « Discours inaugural annuel sur les droits de l'homme de l'Université Goldsmiths », *op. cit.*. Traduction S. Moulin. Le texte original est « No issue is more pressing than the topic of this lecture : Climate

nationaux européens. Le Président de cette juridiction en est tout à fait conscient lors qu'il déclare que la Cour européenne des droits de l'homme entend jouer son rôle face à l'extrême urgence climatique dans les limites de ses compétences en tant que cour de justice toujours consciente que les garanties de la Convention doivent être effectives et réelles, et non illusives¹. De fait, la Cour européenne des droits de l'homme est déjà une « arène judiciaire » majeure en matière environnementale, le juge Tim Eicke relevant trois cents décisions arrêtées par la Cour dans ce domaine².

Cette position pourrait être appuyée par l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe qui, après avoir suggéré d'inscrire le droit des individus de vivre dans un environnement sain par amendement ou protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme en 1999³, a renouvelé sa proposition en 2021 en recommandant aux États membres de « participer [...] à un processus politique visant à élaborer des instruments juridiquement contraignants et opposables sous la forme d'un protocole additionnel à la Convention et d'un protocole additionnel à la Charte, pour protéger plus efficacement le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable⁴ ».

Outre le contentieux dirigé contre la politique climatique de l'État, le juge administratif a à connaître d'actions sectorielles dirigées contre des autorisations administratives particulières.

b. Apparition du climat dans le contentieux relatif à l'aménagement du territoire

507. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les actions contentieuses en lien avec le changement climatique ont surtout concerné des autorisations administratives. Nous avons toutefois trouvé un contentieux relatif à la planification urbaine. Il concerne le PLUi Cœur de Chartreuse. Le juge y enjoint la communauté de communes à prévoir des indicateurs de suivi pertinents pour permettre l'analyse des résultats du PLU à l'échéance de six ans au regard des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de l'énergie et de la

Change ».

1. R. RAGNAR SPANÓ, *La convention européenne des droits de l'homme est-elle suffisante en l'état pour trancher des litiges relatifs au changement climatique : intervention lors de la conférence célébrant le 70^{ème} anniversaire de la convention européenne des droits de l'homme*, <https://vodmanager.coe.int/coe/webcast/coe/2020-10-05-4/en> (visité le 17/11/2022), 1mn33 (début).

2. T. EICKE, « Discours inaugural annuel sur les droits de l'homme de l'Université Goldsmiths, *op. cit.*

3. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Recommandation 1885(2009) : Élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain*, 30 sept. 2009, rejetée par le COMITÉ DES MINISTRES, dans sa *Réponse à la recommandation « Élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain »*, Doc. 12298, 19 juin 2010 au motif que « le système de la Convention contribue déjà de manière indirecte à la protection de l'environnement grâce aux droits conventionnels et à leur interprétation dans la jurisprudence évolutive de la Cour européenne des droits de l'homme ».

4. Résolution n° 2396 (2021), Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe 29 sept. 2021, §14.3.

production d'énergie renouvelable, qu'elle s'est fixée¹. Il vise ainsi à garantir que la volonté politique exprimée au PADD se traduise par des actions concrètes et mesurables.

Les contentieux relatifs aux autorisations administratives concernaient l'implantation d'équipements d'énergies fossiles² ou d'énergies renouvelables (centrales hydroélectriques³, ou parcs éoliens⁴), des infrastructures⁵ ou la délimitation des risques de submersions du littoral⁶.

Non spécifiques à la montagne, ces décisions apportent néanmoins des éléments qui pourraient trouver à s'y appliquer. Les moyens soulevés portaient en effet sur le contenu des études d'impacts, sur la destruction d'espèces protégées et sur la délimitation des risques naturels.

Ainsi par décision du 1^{er} avril 2021 le tribunal administratif de Marseille⁷ a annulé l'autorisation au titre des installations classées de la conversion d'une raffinerie de pétrole en bioraffinerie à base d'huile de palme, en raison de l'insuffisance de l'étude d'impact. Celle-ci aurait dû en effet examiner tous les effets cumulés, directs mais aussi indirects, du projet sur l'environnement et notamment l'impact résultant de la production d'huile de palme, quelque soit son lieu de production⁸. Si cette décision était confirmée en appel, elle favoriserait le développement des circuits courts en exigeant la prise en compte des impacts extra territoriaux. En montagne, cela permettrait de mettre l'accent sur le bilan carbone des déplacements touristiques au-delà des derniers kilomètres.

Autre question cruciale évoquée devant le juge, celle de la conciliation entre le développement

1. TA Grenoble, 8 juill. 2022, n° 2001280, *Société Just Invest*.

2. TA Marseille, 1^{er} avr. 2021, *Les Amis de la Terre et autres c. Préfet des Bouches-du-Rhône et Total*, mentionné dans la base de données du Sabin Center for Climate Change Law ; TA Guyane, 27 juill. 2021, ord. n° 2100957, *France Nature Environnement et Guyane Nature Environnement* : le juge suspend l'exécution de l'autorisation environnementale d'exploiter une centrale de production d'électricité fonctionnant au fioul domestique en raison notamment de « l'urgence écologique et climatique au nom de laquelle la politique nationale se donne pour objectifs, [...], de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 » qui l'emporte sur « l'intérêt général qui s'attache à la sécurité d'approvisionnement électrique » de la Guyane.

3. CE, 10 novembre 2006, n° 275013, *Association de défense du Rizzanese et de son environnement et a.*, Constr.-Urb. 2006, 246, note G. Godfrin.

4. CE, 15 avr. 2021, n° 430500, *Association Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres* ; CAA Marseille, 13 mars 2006, n° 05MA01313, *Sté civile agricole de Lambeyran* ; CAA Nantes, 5 mars 2019, n° 17NT02791, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de France et a.*

5. CE, 6 oct. 2021, n° 446302, *associations Pour rassembler, informer et agir contre les risques liés aux technologies électromagnétiques (PRIARTEM) et Agir pour l'environnement* ; CE, 19 nov. 2020, n° 41736, *Cne de Val-de-Reuil*.

6. TA Bordeaux, 18 avr. 2019, n° 1801499, *SCI Les Trahines* ; CAA Nantes, 12 mars 2018, n° 16NT02451, *association de défense des riverains de la Loire dans le 44*.

7. TA Marseille, 1^{er} avril 2021, n° 1805238, *Les Amis de la Terre et autres c. Préfet des Bouches-du-Rhône et Total*.

8. J. BÉTAILLE, « Les stratégies contentieuses des associations en matière de protection du climat. De l'application du droit à l'activisme judiciaire. » in *Droit et climat, interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, sous la dir. de N. KADA, Dalloz, Thèmes & commentaires, 20 jan. 2022, p. 132.

des équipements d'énergies renouvelables et la préservation de la biodiversité, éléments tous deux nécessaires pour lutter contre le changement climatique et s'adapter à ses effets¹. Prévue par le dispositif de dérogation au titre des espèces protégées de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, elle n'en demeure pas moins sujette à des incertitudes. Confrontée à cette question, la Cour administrative d'appel de Nantes² a estimé qu'un parc éolien répondait, en dépit de son caractère privé, à une raison impérative majeure et qu'en l'espèce, aucune pièce du dossier ne mettait en évidence une solution alternative qui aurait été ignorée. Par ailleurs, compte tenu des impacts résiduels après mesures de réduction, de compensation et d'accompagnement, il a considéré que la dérogation de destruction d'espèces protégées accordée par le préfet ne nuisait pas au maintien des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle. Reste à savoir si confrontée à la même question en montagne, le juge ajoutera à la balance des intérêts en présence la vulnérabilité particulière de la biodiversité.

Enfin, sur la question de la délimitation des risques, nous avons trouvé deux décisions de justice relatives au risque de submersion. Dans la première, le tribunal administratif de Bordeaux a validé que soit retenu le scénario optimiste de changement climatique pour la délivrance d'un permis de construire en zone de submersion³. À l'inverse, dans une autre affaire l'autorité publique avait choisi de retenir dans le plan de prévention des risques inondation un scénario d'élévation du niveau de la mer plus pessimiste que le niveau suggéré par circulaire ministérielle. La Cour administrative d'appel de Nantes a validé ce choix⁴. On peut donc penser qu'en montagne, les élus et les services de l'État pourront conserver une certaine marge de manœuvre dans l'appréciation de l'évolution des risques, dès lors que ce choix est étayé par des données techniques.

Une question doit toutefois être anticipée dès à présent : les stations de sports d'hiver qui devront fermer à terme auront-elles encore les moyens d'entretenir les ouvrages de protection contre les risques ?

Plus généralement, comment faut-il prendre en compte la vulnérabilité des territoires de montagne au changement climatique ? Il nous faut pour cela regarder l'éclairage qu'y apporte le juge.

1. D. GUINARD, « La raison impérative d'intérêt public : nouvelles récentes d'une jeune notion en droit administratif » in *Droit et climat, interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, sous la dir. de N. KADA, Dalloz, Thèmes & commentaires, 20 jan. 2022, p. 13-28.

2. CAA Nantes, 5 mars 2019, n° 17NT02791, 17NT02794, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de France et autres c. Préfet du Morbihan*, confirmée par CE, 15 avril 2021, n° 430500.

3. TA Bordeaux, 18 avril 2019, n° 1801499, *SCI Les Tahines*.

4. CAA Nantes, 12 mars 2018, n° 16NT02451, *Association de défense des riverains de la Loire dans le 44*.

2. Vers une « justice climatique » en faveur de la montagne, en tant que territoire plus vulnérable ?

508. Si le contentieux climatique se développe très rapidement, on ne trouve pour le moment que peu de décisions concernant la montagne. Il faut dire que la disposition phare en la matière, l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, est trop récente pour figurer dans les décisions des juridictions d'appel et *a fortiori* de cassation sur « Legifrance ». Rappelons à cet égard qu'il a fallu une quinzaine d'années pour tirer des éléments d'interprétation de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Il faudra donc peut-être attendre le même délai pour qu'une doctrine puisse être développée à partir de la jurisprudence sur la prise en compte du changement climatique par les UTN, délai qui vient nous rappeler ici que le temps de la justice n'est pas compatible avec l'urgence de modifier notre trajectoire carbone et que la justice n'est qu'un pis-aller dans l'action climatique. Pour autant, la montagne n'est pas absente des contentieux. À l'échelle internationale, la décision de la Cour constitutionnelle Colombienne du 8 février 2016 est emblématique, car elle portait sur la protection des páramos, un écosystème de montagne que l'on rencontre surtout dans la Cordillère des Andes, menacé par des exploitations minières ou d'hydrocarbures. Après avoir rappelé les rôles de régulateur du cycle hydrique et de puits de carbone des páramos, ainsi que leur vulnérabilité particulière, la Cour constate que le législateur a failli à son obligation de les protéger¹.

Côté français, notons que le juge a validé l'intervention de la commune de Grenoble (commune du massif des Alpes, mais non située en zone de montagne) dans l'affaire Grande-Synthe, au motif que l'agglomération grenobloise est identifiée par l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique comme relevant d'un indice d'exposition aux risques climatiques qualifié de très fort. En revanche, il n'a pas reconnu l'intérêt à agir du maire de Grande-Synthe au titre d'habitant de cette commune au motif qu'il n'était pas certain qu'il résiderait dans la commune au moment où les risques se réaliseront².

La vulnérabilité est donc reconnue comme un critère d'intérêt à agir qu'elle soit territoriale, comme c'est le cas ici, ou si l'on se réfère aux affaires en cours devant la CEDH ou d'autres juridictions, qu'elle soit liée à l'état de santé des requérants³, à leur activité professionnelle

1. L. GAYTE et M. FATIN-ROUGE STEFANNI, « L'utilisation de la Constitution dans les contentieux climatiques en Europe et en Amérique du Sud », *Énergie - Env. - Infrastr.* déc. 2018, 12, dossier 43.

2. V. DONIER, « L'extension de l'autorisation de plaider » in *Droit et climat, interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, sous la dir. de N. KADA, Dalloz, Thèmes & commentaires, 20 jan. 2022, p. 132. La maire de Grande-Synthe a saisi la CEDH. L'audience de l'affaire *Carême c. France* n° 7189/21 s'est tenue le 29 mars 2023.

3. Requête *X. c. Autriche* <https://www.michaelakroemer.com/wp-content/uploads/2021/04/rechtsanwaeltin-m>

(sylviculteur, apiculteur, agriculteurs, restaurateurs, hôtelier de montagne, restaurateurs du littoral, lavandiculteur¹) ou à leur âge², les plus jeunes pouvant légitimement plaider qu'ils seront affectés de plus en plus gravement au cours de leur vie, les plus âgés et les professionnels devant, eux, faire valoir qu'ils sont déjà victimes du changement climatique. Cette position du juge n'est pas unanime puisque la Cour de justice de l'Union européenne reste campée sur une position de « dommage à tous, dommage à personne »³, et on peut donc se réjouir que le juge français reconnaisse le fait que certains sont plus exposés aux effets du changement climatiques et qu'ils ont moins de moyens pour y faire face et s'y adapter. C'est ce que sous-tend la notion de « justice climatique » dans le but de corriger l'accentuation des inégalités que le changement climatique a créées en veillant à rétablir une certaine équité par rapport aux plus vulnérables et aux plus pauvres⁴. Elle figure d'ailleurs dans l'Accord de Paris qui demande une prise en considération de la vulnérabilité des personnes, groupes, communautés et États pour prendre les mesures d'adaptation pertinentes⁵. Le dernier rapport du GIEC insiste sur la vulnérabilité particulière de certains territoires, parmi lesquelles figurent les territoires de montagne⁶.

Mais pour l'heure nous n'avons trouvé qu'une seule décision de justice nationale qui fasse directement référence au changement climatique en montagne : par décision du 9 avril 2021, le tribunal administratif de Grenoble a suspendu 5 UTN structurantes du SCOT de Maurienne⁷ relatives à des liaisons entre pistes de ski et des extensions du domaine skiable, au motif que ses auteurs ont « entaché leur appréciation d'une erreur manifeste d'appréciation quant aux conséquences négatives des UTN structurantes sur le respect des grands équilibres que garantissent les dispositions de l'article L. 101-2 du même code, en particulier s'agissant [...] de la lutte contre le réchauffement climatique ». Il est intéressant de noter que les plaignants évoquaient à l'appui de leur requête l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme en vertu duquel

ichaela-kroemer-klimaklagepetition.pdf (visité le 09/01/2023) X étant atteint d'une sclérose en plaque.

1. Affaire dite « People's Climate Case ». Requête rejetée en première instance par le Tribunal de l'UE, 8 mai 2019, affaire T330/18, *Armando Carvalho et autres c. Parlement de Conseil de l'UE*, puis en appel par la CJUE, 25 mars 2021, affaire C-565/19, au motif que les requérants ne sont pas individuellement concernés par le paquet législatif dit « paquet climat », adopté par l'UE en 2018.

2. Outre les affaires en instance devant la CEDH déjà citées, mentionnons le cas de ces parents inquiets pour l'avenir de leurs enfants et qui ont saisi le tribunal administratif de Lyon le 20 décembre 2020 pour obtenir des actions concrètes du préfet de la Drôme. <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/securite-environnementale-43-parents-dromois-reprochent-au-prefet-de-ne-pas-suffisamment-agir-pour-leur-territoire-2044219.html> (visité le 17/11/2022).

3. TUE, 8 mai 2019, affaire T330/18 et CJUE, 25 mars 2021, affaire C-565/19 *Armando Carvalho et autres c. Parlement de Conseil de l'UE*, précitées.

4. M. TORRE-SCHAUB, « Vers un nouveau paradigme socio-environnemental dans la gouvernance du climat » in *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?*, sous la dir. de M. TORRE-SCHAUB et al., t. 47, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Paris : Mare et Martin, 2018, p. 35-52.

5. Accord de Paris, 12 déc. 2015.

6. GIEC, IPCC, 2022 : Summary for Policymakers, Cambridge et New York : IPCC, 2022, p. 13 et 29.

7. TA Grenoble, ord. 9 avr. 2021, n° 2101609, *FNE AURA et a., JCP A 2021*, p. 282, obs. YOLKA.

le développement touristique doit prendre en compte la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique. Le juge y a répondu en utilisant le terme de « grands équilibres » de l'article L. 122-16 notion qu'il relie à l'ensemble des principes généraux de l'urbanisme de l'article L. 101-2. Il fait de même dans sa décision sur le fond dans laquelle il s'inquiète plus particulièrement de l'absence de maîtrise de l'étalement urbain sur des zones de montagne aux « intérêts environnementaux et patrimoniaux importants ¹ ».

Saluée comme « une première à l'échelle nationale ² », la décision de suspension des UTN, puis d'annulation du SCOT de Maurienne dans son ensemble, a été facilitée d'une part par les conclusions défavorables de la commission d'enquête du SCOT, qui permettaient de remplir la condition d'urgence du référé-suspension en vertu de l'article L. 123-1-6 du code de l'environnement et d'autre part par l'avis extrêmement critique de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAE) quant au contenu du rapport de présentation du SCOT, qui créait, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. Ce faisant cette décision interpelle sur l'aveuglement de l'État et du Comité de massif qui ont rendus des avis favorables au projet de SCOT ³ alors que l'autorité environnementale relevait pour sa part le fait que les projets en question apparaissaient « susceptibles de causer des dommages très significatifs, voire irréversibles à des milieux écologiques d'une valeur exceptionnelle ⁴ ». Le jugement définitif soulève une atteinte « grave [...] et irrémédiable aux milieux naturels ⁵ ».

Du côté des institutions financières, pour lesquelles nous avons vu que le changement climatique n'apparaissait pas dans les décisions de justice (*supra* n° 500, p. 668), notons que l'enjeu est clairement identifié dans leurs rapports annuels. Face à l'aggravation de la situation financière des stations de ski, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ne se contentent plus de relever les risques liés à l'aléa de enneigement ⁶, elles s'inquiètent depuis 2015 du déficit devenu structurel des stations de ski d'abord dans les Pyrénées ⁷ puis dans les Alpes

1. TA Grenoble, 30 mai 2023, n° 2002427, 2004369, 2004919, *Association Valloire Nature et Avenir*, AJDA 2023, comm. P. YOLKA et J.-F. JOYE, à paraître.

2. <https://www.fne-aura.org/communiqués/region/victoire-historique-en-maurienne/> (visité le 17/11/2022).

3. PRÉFET DE SAVOIE, Avis du 5 août 2019 sur le projet de SCOT du pays de Maurienne délibéré par le conseil syndical le 30 avril 2019; COMITÉ DE MASSIF DES ALPES, Avis de la commission « espaces et urbanisme » du comité de massif des alpes du 4 juillet 2019 sur le projet de SCOT du pays de Maurienne.

4. MRAE AURA, Avis n° 2019-ARA-AUPP-00730, 20 août 2019, relatif à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale Pays de Maurienne.

5. TA Grenoble, 30 mai 2023, n° 2002427, 2004369, 2004919, *Association Valloire Nature et Avenir*, AJDA 2023, comm. P. YOLKA et J.-F. JOYE.

6. COUR DES COMPTES, *La gestion des domaines skiables en Rhône-Alpes*, Rapport annuel, 2011, p. 515-549, 516 et 527.

7. COUR DES COMPTES, *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables*, Rapport annuel, Paris, 2015, p. 324.

(pour les stations de moyenne et de basse altitude¹ et plus récemment de haute altitude²) où la rentabilité des investissements touristiques est remis en cause par la rapidité du réchauffement climatique. Dans son rapport annuel de 2022, la Cour des comptes alerte même sur le fait que le soutien financier massif et inconditionnel de l'État aux stations de ski de moyenne montagne après la fermeture liée à l'épidémie de covid, avait retardé leur transition vers un modèle économique soutenable³.

509. À travers le contentieux climatique, la lutte contre le changement climatique se présente comme un « laboratoire dans lequel sont élaborés et testés de nouveaux moyens d'actions juridiques » et dans lequel les citoyens « s'imposent petit à petit comme les “gardiens” des engagements des États, et, afin de pallier leurs carences, forment avec les juges [...] un “trait d'union”, et qu'on pourrait aussi appeler un “binôme” », pour reprendre les termes du vice-Président de Conseil d'État et de la première Présidente de la Cour de cassation⁴. Le citoyen a ainsi su se saisir du principe de participation du public, mais acculé à n'être entendu que très en aval des décisions pour défendre l'intérêt général au travers du droit de vivre dans un environnement sain contre l'État, il remet en question la légitimité de ce dernier dans sa capacité à protéger ses citoyens.

Cette crise de confiance, symbolisée par le mouvement des gilets jaunes, a incité l'État à organiser un Grand débat national, d'où est née la Convention citoyenne pour le climat puis l'adoption de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Celle-ci double désormais la trajectoire vers la neutralité carbone d'une trajectoire vers l'absence d'artificialisation nette, faisant de l'urbanisme un outil majeur de lutte contre le changement climatique.

1. COUR DES COMPTES, *Les stations de ski des Alpes du Nord face au changement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, Rapport annuel, fév. 2018, p. 442.

2. CRC AURA, *Rapport d'observations définitives et sa réponse. Société d'aménagement touristique de l'Alpe-d'Huez et des Grandes Rousses, exercices 2014 à 2019*, 29 nov. 2021, 41 et s.

3. COUR DES COMPTES, *Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques*, Rapport annuel, 16 fév. 2022, p. 541.

4. B. LASSERRE, « Introduction » in *Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de Cassation*, L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, 21 mai 2021, URL : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/di-scours-et-interventions/l-environnement-les-citoyens-le-droit-les-juges-introduction-de-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat> (visité le 16/11/2022).

Section II La loi « Climat et résilience » : la reconnaissance de la finitude de la ressource « sol »

510. A l'issue du Grand débat national présenté par le gouvernement comme un « outil consultatif de sortie de crise » dans le contexte du mouvement des gilets jaunes, le Président de la République Emmanuel Macron, proposait la mise en place d'une convention citoyenne pour le climat chargée de répondre à la question « comment réduire d'au moins 40 % par rapport à 1990 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, dans le respect de la justice sociale ».

Composée de cent cinquante citoyens tirés au sort, cette assemblée formula 149 propositions que le gouvernement décida de ne reprendre que partiellement (146 propositions) au travers du plan de relance économique, de la loi de finances pour 2021 et du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Petit à petit, de plus en plus de mesures proposées furent écartées soit en amont des projets de loi, soit en aval, comme par exemple la réforme constitutionnelle visant à ajouter un alinéa à l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 selon lequel la République française « garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique ». Déposée à l'Assemblée nationale le 20 janvier 2021, cette réforme fut finalement abandonnée faute d'accord sur ses termes entre les députés et les sénateurs.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite loi « Climat et résilience » ou « loi Climat » a également constitué un filtre des propositions de la Convention citoyenne. Toutefois, bien que cette loi ne soit pas à la hauteur des ambitions qu'elle affiche (§ 2.), elle n'en constitue pas moins une réelle avancée dans la prise en compte du changement climatique en urbanisme (§ 1.).

Cette loi, qui ne mentionne les territoires de montagne qu'à la marge trouve néanmoins à s'appliquer à certains des enjeux particuliers de l'aménagement touristique. En urbanisme toutefois, elle fixe une trajectoire de sobriété foncière sans revoir la règle de l'extension urbaine en montagne autorisée par la règle de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

§ 1. La loi « Climat et résilience », vers un changement de paradigme du droit de l'urbanisme ?

511. Initialement composée de 69 articles, la loi « Climat et résilience » a fait l'objet d'importants débats et amendements avant que les 305 articles qui la constituent ne soient finalement adoptés en commission mixte paritaire. Ses dispositions concernent tous les domaines de la vie quotidienne comme l'indiquent ses titres : consommer, produire et travailler, se déplacer, se nourrir, se loger. Ce dernier titre comporte notamment un chapitre dédié à l'adaptation des territoires aux effets du changement climatique (art. 236 à 251) qui concerne essentiellement les territoires littoraux. Seul le dernier article concerne les territoires de montagne (A.). C'est donc surtout le droit commun qui pourra être source de progrès dans la prise en compte du changement climatique en montagne, notamment par des mesures portant sur la biodiversité comme vecteur d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets (B).

A. *L'adoption de mesures ponctuelles spécifiques à la montagne en l'absence de réflexion globale*

512. Les effets du changement climatique sur le littoral n'ont plus à être démontrés : catastrophes naturelles telles que la tempête Xynthia, montée des eaux, érosion de la côte. Le littoral français a déjà ses réfugiés climatiques¹. Les avancées sur l'adaptation au changement climatique ne pouvaient cependant venir de la Convention citoyenne pour le climat dont le mandat se limitait à la lutte contre le dérèglement climatique. Ce sont les élus du littoral qui ont mené la réflexion en proposant dès 2016 l'adoption d'une loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique². Ces travaux ont été intégrés au projet de loi « climat et résilience ».

La montagne en revanche n'a pas fait l'objet d'une réflexion territorialisée, alors même qu'elle se caractérise par « des conditions climatiques très difficiles », aujourd'hui en rapide évolution et que le dernier rapport d'information sur l'application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne déplore le manque d'avancée sur le volet de la différenciation territoriale et de l'adaptation au changement climatique³. Le gouvernement avait pourtant saisi le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) sur l'impact technique et financier du projet de loi sur les collectivités territoriales,

1. C. MAYER, « En Gironde, les expropriés de l'immeuble Signal, symbole de l'érosion côtière, seront indemnisés », *Le Monde*, 28 jan. 2021.

2. Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique n° 3959, déposée à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2016.

3. C. PELLELAT, *Application de la loi Montagne II*, Rapport d'information 635, Sénat, 15 juill. 2020, p. 5.

mais la montagne n'y a pas été évoquée¹. La loi « Climat et résilience » porte pourtant sur le numérique et la téléphonie mobile, sur la construction et l'urbanisme, l'éducation, l'apprentissage et la formation professionnelle, la santé, les transports, le développement économique, social et culturel, le développement touristique, l'agriculture et l'environnement, thématiques pour lesquelles les politiques publiques doivent prévoir des mesures d'adaptation aux spécificités de la montagne en vertu de l'article 8 de la loi « Montagne ».

Pour autant la montagne n'a pas été absente des débats portant sur le projet de loi « Climat et résilience ». Plusieurs amendements la concernant ont été déposés même si leur texte n'y fait pas toujours explicitement référence. Tous, et notamment les plus protecteurs de l'environnement n'ont cependant pas été adoptés. Ces amendements portaient sur la protection des écosystèmes (1.), l'urbanisme et l'adaptation au changement climatique (2.).

1. Les amendements législatifs relatifs à la protection des écosystèmes de montagne

513. Plusieurs dispositions ont été proposées pour protéger les écosystèmes de montagne. On les retrouve dans le code forestier, le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales.

L'article L. 112-1 4° du code forestier reconnaît d'intérêt général les sols forestiers « notamment en zone de montagne » pour lutter contre l'érosion². Il s'agit en fait d'affirmer plus globalement comme d'intérêt général la préservation de la qualité des sols au regard de la biodiversité, de la captation et du stockage de carbone³, mais cette disposition n'apporte rien de spécifique pour la montagne puisque l'article L. 141-1 du même code reconnaît déjà le rôle essentiel des bois et forêts pour le maintien des terres en montagne, la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables. Il ne met en revanche pas en exergue le rôle spécifique des sols de montagne dans le stockage de carbone, alors qu'ils en contiennent plus.

À l'inverse la proposition de reconnaître, dans le code de l'environnement, les écosystèmes rocheux (ou rupestres) et de haute montagne pour leur exceptionnelle biodiversité, aux côtés

1. CNTE, Avis n° 2021-01, 26 jan. 2021, sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. L'avis est « favorable » avec seulement 5 voix pour. 14 membres se sont en effet abstenus et les 17 autres membres étaient absents. Notons que la saisine de ce Conseil par le président du Conseil national de la montagne (CNM) ou de sa commission permanente n'est prévue que pour l'évaluation de normes réglementaires en vigueur par l'article L. 1212-2 du CGCT.

2. A été rejeté en revanche un amendement visant à reconnaître les missions d'intérêt général de l'ONF dans le cadre du changement climatique, et notamment celles liées aux risques exercées par le service de Restauration des terrains en montagne : amendement n° 2062 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 3 mars 2021.

3. Amendement COM-271 rect. au projet de loi n° 551 Lutte contre le dérèglement climatique, déposé au Sénat le 30 mai 2021.

des écosystèmes aquatiques, n'a pas été retenue¹. L'amendement s'appuyait pourtant sur un rapport du Commissariat général au développement durable de 2019 faisant état de la richesse de ce milieu et des menaces qui pèsent sur les espèces que ces écosystèmes accueillent, telles que la fonte des glaciers, les pollutions de l'urbanisation et des infrastructures des domaines skiables².

De même, l'amendement qui visait à délimiter des zones laissées en libre évolution définies comme des zones « sans activité humaine intrusive ou extractive et sans habitat permanent³ » n'a pas abouti. Était notamment visée l'activité de chasse autorisée dans certaines zones cœur de Parc nationaux et dans des réserves naturelles nationales ou régionales. L'exposé sommaire de l'amendement identifiait parmi ces zones à laisser en libre évolution, « les zones montagneuses avec les 35 000 km², les trois Parcs nationaux (Vanoise, Écrins et Mercantour) et les réserves naturelles du haut bassin de l'Arve⁴ », qui protègent déjà 7 % des Alpes françaises.

Pour lutter contre l'hyperfréquentation des sites protégés, deux amendements relatifs aux loisirs motorisés ont été déposés. Le premier interdit enfin la « ramasse » des touristes en plus de leur « dépose » en aéronefs motorisés (art. L. 363-1, C. envir.). Cet article est en outre assorti de sanctions : un an d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende (L. 363-3, C. envir.⁵). Le second⁶ donne aux maires et aux préfets la possibilité de limiter l'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques aux espaces protégés.

La protection des écosystèmes de montagne passe enfin par le code général des collectivités territoriales. L'amendement n° 2185 déposé au Sénat le 10 juin 2021 s'inscrit en effet dans le cadre de la protection des aires protégées pour favoriser celle des espèces. La protection du loup doit s'accompagner de la possibilité de garder les troupeaux facilitée par la construction de cabanes pastorales. L'article L. 1111-10 du CGCT permet à cette fin au préfet de département d'accorder des dérogations à l'obligation d'autofinancement des communes pour la réalisation de ce type d'équipements⁷.

L'urbanisme a également été l'occasion de discuter des spécificités montagnardes.

1. Amendement n° 547 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 27 février 2021 (retiré le 12 mars 2021).

2. CGDD, *L'environnement en France, Rapport de synthèse 2019*, 2019, p. 119.

3. Amendement n° 5436 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 25 mars 2021.

4. *Ibid.*

5. L. n° 2021-1104, 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

6. Amendement n° 3557 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 3 mars 2021. Cet amendement a été retiré suite à l'intégration de cette proposition à l'article 231 de la loi.

7. Art. 229, L. n° 2021-1104 « Climat et résilience » précitée.

2. Les dispositions d'urbanisme climatiques relatives à l'aménagement et à la protection de la montagne

514. Les réformes législatives épargnent rarement les dispositions relatives à l'aménagement et à la protection de la montagne. La loi « Climat et résilience » a failli allonger encore la liste des exceptions au principe de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante. L'amendement soutenu par France Nature Environnement visait à favoriser l'installation des centrales solaires sur des sites pollués ou de stockage de déchets¹. Rejeté, cet amendement n'avait finalement que peu d'intérêt puisque les dérogations au principe de continuité permettent déjà la réalisation de tels projets dont l'intérêt est facile à démontrer en l'absence d'enjeux agricoles naturels et forestiers.

La mise en œuvre de la trajectoire du zéro artificialisation nette (ZAN), au cœur du projet de loi, a semblé t-il beaucoup inquiéter les élus de la montagne. M. Saddier, membre de CNM sous différentes casquettes (ANEM², député³, élu du département⁴) a par exemple proposé que le SRADDET prenne en compte « les enjeux de maintien de la population dans les communes classées en zone de montagne ou ayant subi une perte démographique durant les vingt dernières années⁵ » dans la différenciation par secteur géographique de la trajectoire ZAN. C'est finalement à l'échelle du SCOT que la déclinaison géographique de l'objectif ZAN a été précisée après plusieurs propositions d'amendements⁶ : pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols mentionnés à l'article L. 141-3, le document d'orientation et d'objectifs peut décliner ces objectifs par secteur géographique, en tenant compte « de l'impact des législations relatives à la protection du littoral, de la montagne et des espaces naturels sur la disponibilité du foncier⁷ » et « des besoins en matière d'implantation d'activité économique⁸ » dont le tourisme fait partie a précisé la Ministre déléguée auprès de la Ministre de la transition écologique pour répondre à la crainte des élus de la montagne que le ZAN n'engendre une priorité de l'habitat permanent sur l'hébergement touristique⁹.

1. Amendement n° 1021 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 23 mars 2021.

2. D. 12 avr. 2006 portant nomination au Conseil national de la montagne.

3. D. 21 oct. 2009 portant nomination au Conseil national de la montagne ; D. 19 avril 2013 portant nomination au Conseil national de la montagne ; D. 9 septembre 2016 portant nomination au Conseil national de la montagne.

4. A. 2 déc. 2021 portant nomination au Conseil national de la montagne.

5. Amendement n° 1028 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 23 mars 2021.

6. Amendements n° 1742, 3890, 3246 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposés à l'Assemblée nationale les 2, 3 et 24 mars 2021.

7. Amendement COM-184 au projet de loi n° 551 Lutte contre le dérèglement climatique, déposé au Sénat le 27 mai 2021.

8. Art. L. 141-8, C. urb issu de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 « climat et résilience » précitée.

9. J.-R. CAZENEUVE, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (3875 rect.)*, Rapport 3995, Assemblée

Enfin, une seule modification majeure a été apportée à la loi « Montagne »¹. Elle consiste à confier aux Comités de massifs l'élaboration d'un « plan stratégique d'adaptation au changement climatique, identifiant notamment les voies de diversification des activités économiques et touristiques face à l'augmentation du niveau moyen des températures en zones de montagne » et reprend en fait la proposition n° 14 du rapport au Sénat de juillet 2020 sur l'application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne². Le PNACC aurait ainsi une déclinaison montagnarde limitée aux activités économiques et touristiques. Si la démarche est intéressante pour l'avenir, malgré son manque de précision sur le contenu, les délais d'élaboration et les éventuels effets juridiques, on ne peut que regretter le caractère tardif de cette réflexion qui intervient après l'adoption de plans montagne par certaines régions et du « Plan avenir montagnes » du gouvernement qui prévoient la subvention ponctuelle de projets touristiques sans réflexion globale.

En définitive la quasi-totalité des dispositions d'urbanisme qui concernent la montagne sont issues du droit commun. Tel est le cas en particulier de l'objectif d'absence d'artificialisation nette. Participant à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ses effets, ces dispositions s'appuient notamment sur des solutions fondées sur la nature.

B. *La biodiversité comme vecteur d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets*

515. « Parce que des écosystèmes résilients, fonctionnels et diversifiés fournissent de nombreux services écosystémiques, il existe des co-bénéfices majeurs entre la protection d'une biodiversité fortement menacée par le changement global et plus largement, par les activités humaines, et les défis de l'atténuation et de l'adaptation³ ». C'est pourquoi la loi « Climat et résilience » s'appuie sur des solutions fondées sur la nature (SFN) qui correspondent selon le Haut conseil au climat à des « actions de protection, de gestion durable et de restauration des écosystèmes naturels ou artificialisés afin de répondre à des enjeux sociétaux de façon efficace et adaptative tout en produisant des bénéfices pour le bien-être humain et la biodiversité ». Elle inscrit ainsi les écosystèmes aquatiques et marins comme « éléments essentiels du patrimoine de la nation » et protège les puits de carbone, notamment la forêt et plus généralement les sols dont l'artificialisation doit être limitée. Cette dernière mesure est au cœur des dispositions d'ur-

nationale, 19 mars 2021, p. 200.

1. Amendement COM-551 rect. au projet de loi n° 551 Lutte contre le dérèglement climatique déposé au Sénat le 28 mai 2021.

2. C. PELLELAT, rapport n° 635 précité, p. 11.

3. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, 30 juin 2021, p. 143.

banisme de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1.). Mais d'autres SFN et d'autres mesures participent également à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ses effets (2.).

1. De la modération de la consommation des espaces à l'absence d'artificialisation nette : une nouvelle étape dans le protection des sols

516. La loi « Climat et résilience » concrétise l'objectif du plan biodiversité présenté par le gouvernement le 4 juillet 2018 qui affirmait qu'il fallait s'engager dans la définition d'objectifs chiffrés et d'une trajectoire pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) sans toutefois en fixer d'échéance¹.

La loi climat et résilience répond enfin à cet impératif puisque l'Assemblée nationale y a fait préciser que l'année 2050² devra être celle à laquelle l'objectif national de zéro artificialisation nette devenu « absence d'artificialisation nette » devra être atteint (art. 191)³ (a.).

La loi n'interdit pas pour autant toute consommation d'espace. Elle met en place un système toujours plus subtil d'équilibre entre les différents enjeux de l'urbanisme qui doivent se décliner en cascade du SRADDET (ou du PADDUC) à l'autorisation d'occupation des sols (b.). Des échéances assorties de sanctions (c.) et d'un suivi régulier de la situation foncière (d.) doivent permettre de garantir l'absence d'artificialisation nette en 2050.

a. Une réduction de l'artificialisation des sols en deux étapes

517. La loi « Climat et résilience » assigne un nouvel objectif à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme à l'article L. 101-2 6° bis : « La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ». Il y a en réalité derrière cette formulation deux objectifs distincts qui découlent de l'article 191 de la loi « Climat et résilience ». Le premier vise à réduire le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix prochaines années par une diminution de moitié de la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale par rapport à la décennie précédente et le second, vise à atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050.

1. <https://www.gouvernement.fr/partage/10366-presentation-du-plan-biodiversite> (visité le 9/08/2022).

2. Amendement n° 3881 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 3 mars 2021.

3. Le projet de loi ne prévoyait en outre qu'une obligation de « tendre vers » et non pas « d'atteindre l'absence d'artificialisation nette ». Il a été modifié suite à l'amendement n° 5411 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'assemblée nationale le 13 mars 2021.

En outre, ces objectifs doivent être appliqués de manière différenciées et territorialisée au travers des documents stratégiques d'aménagement du territoire (notamment SRADDET et PADDUC pour les territoires montagnards) qui doivent définir avant le 22 août 2023¹ une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols et déterminer, par tranches de dix années et par parties du territoire, des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation qui s'imposeront aux SCOT et aux PLU. S'ils ne le font pas, les SCOT, ainsi que les PLU et cartes communales en l'absence de SCOT, devront intégrer les objectifs de la loi « Climat et résilience » à leur prochaine révision ou modification (art. 194 IV 5°).

Il va de soit qu'il s'agit d'objectifs chiffrés même si les SRADDET approuvés sous l'empire de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, n'ont pas systématiquement chiffré les objectifs à moyen et long terme de la Région en matière de gestion économe de l'espace (art. L. 4251-1, CGCT)². La loi s'attache donc à définir l'artificialisation des sols comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » (art. L. 101-2-1, C. urb.) et renvoie au pouvoir réglementaire le soin d'établir « une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme » (art. L. 101-2, C. urb.).

Le sol n'est donc plus apprécié pour sa seule dimension surfacique, comme dans la notion de consommation d'espace. Sa fonctionnalité est mise en avant. Pour autant, le code de l'urbanisme ne bascule pas dans la protection de l'environnement car l'artificialisation peut être réalisée si elle est compensée par une « renaturation » d'espace, mesure qui nie au contraire la fonctionnalité des sols dont la richesse se construit avec le temps. Le code de l'urbanisme cherche en effet à mesurer « l'artificialisation nette des sols » définie comme « le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés » (art. L. 101-2-1 C. urb.) étant précisé que la renaturation d'un sol, ou désartificialisation, « consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé » (art. L. 101-2-1, C. urb.). Le code de l'urbanisme considère à cette fin comme artificialisée « une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un

1. Délai reporté de 6 mois par la L. n° 2022-217, 21 févr. 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 114.

2. Sur ce point le rapport du Ministère de la transition écologique au CNEN insiste cependant sur le fait que plus de la moitié des SRADDET adoptés comportent déjà un objectif quantitatif « parfois plus ambitieux que celui de 50 % fixé dans le projet de loi » (cité dans CNEN, Avis n° 21-01-25-02435, 25 jan. 2021, rendu en urgence sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets), mais le Conseil d'État indique qu'un grand nombre de SRADDET devront être modifiés : CE, avis n° 401933, 4 févr. 2021, sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, p. 30.

revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites » et comme non artificialisée « une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures » (art. L. 101-2-1, C. urb.).

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets affirme ainsi que l'artificialisation des sols n'est plus « irréversible » en urbanisme à travers une volonté forte de reconquérir les friches urbaines y compris pour leur renaturation. Toute la difficulté consiste donc à définir précisément la notion d'artificialisation. Pour la première tranche décennale, en l'absence de données précises pour la mesurer, il est prévu que le calcul de l'artificialisation des sols se basera sur la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, mais l'on voit déjà poindre les difficultés de définition et de méthodologie.

La territorialisation des objectifs du SRADDET promet également d'être complexe, comme l'indiquent déjà les débats parlementaires relatifs à l'article 194 de la loi « Climat et résilience ». Il se poursuivront à l'échelle intercommunale et communale car les SCOT, les PLU et les cartes communales doivent décliner les objectifs du SRADDET en matière d'artificialisation des sols.

b. Des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à toutes les échelles

518. Le SCOT est le principal document de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Son Plan d'aménagement stratégique, ou pour les SCOT dont l'élaboration ou la révision est antérieure au 1^{er} avril 2021, le PADD¹, doit fixer par tranche de dix ans un objectif de réduction du rythme d'artificialisation, étant précisé qu'une modification simplifiée accompagnée d'une évaluation des incidences systématique (art. R. 104-8 2°, C. urb.) si elle a les mêmes effets qu'une révision, suffit pour mettre en compatibilité le SCOT (ou en son absence le PLU) avec le SRADDET.

Le DOO pourra ensuite décliner ces objectifs par « secteurs géographiques » en prenant en compte les différents besoins des territoires, le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés ou à urbaniser et « l'impact des législations relatives à la protection du littoral, de la montagne et des espaces naturels sur la disponibilité du foncier », la revitalisation des zones rurales, les efforts déjà réalisés en matière de réduction de la consommation d'espace et les projets d'envergure nationale, régionale, communale et intercommunale (art. L. 141-8, C. urb.). Autant dire que l'équilibre ne sera pas facile à trouver.

Les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols qui résultent du SCOT ou en son absence du SRADDET ou du PADDUC, seront ensuite traduits dans les PADD des PLU qui doivent

1. Art. 194 IV 11°, L. n° 2021-1104 « Climat et résilience », précitée, qui vient contredire l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale.

fixer des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain (art. L. 151-5, C. urb.). Là encore une modification simplifiée sera possible avec une évaluation des incidences si elle a les mêmes effets qu'une révision. De plus, pour permettre l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, le rapport de présentation du PLU devra justifier que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Des dispositions similaires existent dans le cadre de la carte communale (L. 161-3, C. urb.). La réforme concerne également les projets et particulièrement l'implantation des constructions logistiques et commerciales qui sont désormais interdites par principe dès lors qu'elles artificialisent les sols, même si des dérogations restent possibles (art. 215)¹.

L'article 217 de la loi « Climat et résilience » ajoute dans le contenu de l'étude d'impact de l'ensemble des projets, l'évaluation de l'artificialisation des sols.

Reste alors la question de l'application de la sobriété foncière en l'absence de documents d'urbanisme pour les petits projets de construction, d'autant plus que le SRADDET n'est pas opposable aux autorisations d'occupation des sols. Car l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols vient contredire la possibilité offerte dans les communes :

- d'urbaniser en continuité de l'urbanisation existante (ce qui de facto augmente la tâche urbaine lorsque le projet se situe dans la périphérie immédiate de l'urbanisation),
- de construire en discontinuité de l'urbanisation existante, disposition souvent utilisée jusqu'à présent pour permettre l'accueil de nouvelles constructions sur des terrains plus ou moins isolés dont le pétitionnaire est propriétaire, plutôt que dans les « dents creuses » du village,
- de construire des annexes ou des équipements publics incompatibles avec le voisinage des habitations, en discontinuité de l'urbanisation existante ou de prévoir des équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée sur des terres agricoles.

En outre, l'article L. 122-8 prévoit seulement que la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation est compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles et non pas qu'ils doivent prendre en compte le potentiel urbanisable en « dents creuses », pas plus qu'il ne priorise le développement de l'urbanisation à l'intérieur des zones urbanisées (principe de « l'intérieur primant sur l'extérieur ») conformément à l'article 7 alinéa 2 du protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols adopté

1. Les motifs de dérogations reviennent néanmoins à considérer la préservation des espaces naturels comme étant de moindre priorité que les éléments liés à l'urbanisation selon les termes de l'avis du Conseil économique social et environnemental (CESE) : M. BADRÉ et C. BORDENAVE, *Climat, neutralité carbone et justice sociale - Avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, jan. 2021, p. 44.

le 16 octobre 1998.

Tout dépendra donc de la manière dont les collectivités territoriales et les CDPENAF interpréteront l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme qui s'impose à l'action des collectivités territoriales en matière d'urbanisme, donc aux autorisations d'occupation des sols. Les CDPENAF se sont d'ailleurs vues octroyer à nouveau la possibilité de s'autosaisir des PLU de communes couvertes par un SCOT, pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle de préservation des espaces dans la planification urbaine, dans le cadre de l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols.

Une mise à jour de l'instruction gouvernementale sur l'application de la loi « Montagne » de 2018 apparaît également nécessaire pour préciser la doctrine de l'État en la matière et rappeler notamment que la délimitation d'une zone AU en discontinuité ne saurait s'envisager qu'en l'absence de foncier disponible dans la tâche urbaine susceptible de répondre aux besoins de la collectivité. Cela permettrait de conforter la volonté du législateur d'atteindre les objectifs qu'il a fixés. Pour l'heure une circulaire du Premier Ministre demande aux préfets de vérifier la cohérence des demandes de permis situées en dehors des parties urbanisées des communes au RNU avec l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols¹. Des mesures réglementaires et législatives devraient suivre puisque le gouvernement doit remettre au parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi un rapport proposant les modifications nécessaires en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, à la fiscalité du logement et de la construction ainsi qu'au régime juridique de la fiscalité de l'urbanisme, des outils de maîtrise foncière et des outils d'aménagement à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre de concilier la mise en œuvre des objectifs tendant à l'absence d'artificialisation nette et les objectifs de maîtrise des coûts de la construction, de production de logements et de maîtrise publique du foncier (art. 194 VI)².

Ces mesures devront être prises rapidement pour permettre aux élus d'agir le plus vite possible en connaissance de cause, car la loi a prévu des échéances courtes assorties de sanctions pour garantir la mise en œuvre des principes de réduction de l'artificialisation des sols.

1. Circ., 7 janv. 2022, n° 6323-SG relative à la mise en œuvre opérationnelle de la loi « Climat et Résilience » en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

2. Ce rapport n'avait pas été transmis au parlement au 18 janvier 2023 d'après F. GOULET et S. MARSAUD, *Mise en application de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, Rapport d'information 749, Assemblée nationale, 18 jan. 2023, p. 24.

c. Des échéances courtes assorties de sanctions

519. Les régions disposent de deux années pour prévoir la trajectoire de leur territoire vers l'absence d'artificialisation. Pour ce faire une conférence des SCOT à l'échelle régionale doit avoir lieu dans un délai de six mois suivant la promulgation de la loi afin de pouvoir entamer la procédure de modification des SRADDET rapidement et les approuver avant le 22 août 2023. Les SCOT disposent ensuite d'un délai de cinq ans maximum pour se mettre en compatibilité. Puis ce sera au tour des cartes communales et des PLU de se mettre en compatibilité avec le SCOT dans un délai de six ans après la promulgation de la loi. S'il n'y a pas de SCOT la mise en compatibilité de la carte communale ou du PLU se fera au regard des objectifs du SRADDET lors de leur première modification ou révision et au plus tard cinq ans après l'approbation du SRADDET modifié.

La mise en œuvre est donc encadrée par des échéances relativement courtes, et ce d'autant plus que le délai pour procéder à l'analyse des résultats de l'application des PLU a été ramené à six ans (contre neuf ans auparavant), délai au terme duquel l'autorité compétente doit délibérer sur l'opportunité de réviser son plan¹ (art. L. 153-27, C. urb.). Pour accélérer la procédure, la loi a prévu la possibilité de procéder par modification simplifiée. Pour les SCOT et les PLU notamment, cette procédure permet d'éviter une enquête publique malgré ses conséquences potentielles sur la constructibilité des terrains. La mise en compatibilité peut pourtant remettre en cause le projet politique local précédemment concerté. La compacité du calendrier pour des procédures menées au pas de course, ne semble donc pas conforme à l'idée de résilience par la participation et dans le même temps, l'échéance de cinq à six ans peut sembler longue dans la mesure où elle va permettre à nombre de projets peu vertueux de voir encore le jour.

Pour garantir le respect des échéances, le législateur a prévu des sanctions à tous les niveaux de la hiérarchie des normes :

- Si le SRADDET est défaillant, les schémas de cohérence territoriale ou, en leur absence, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu ou les cartes communales doivent engager l'intégration d'un objectif de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes (art. 194 IV 5°),
- Si le SCOT est défaillant, les ouvertures à l'urbanisation des zones AU délimitées après le 1^{er} juillet 2002, des zones N et A d'un plan local d'urbanisme, des secteurs non constructibles des cartes communales, des secteurs situés en dehors des parties

1. Ce nouveau délai ne concerne toutefois que les PLU approuvés, révisés après l'entrée en vigueur de la loi. De plus, aucune sanction n'est prévue si l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal ne procède pas au bilan du PLU.

- urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme, sont suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié (art. 194 IV 9°),
- Si le PLU est défaillant, aucune autorisation ne pourra être délivrée dans une zone à urbaniser, notion qu'il faut entendre au sens large de zone AU stricte et AU indicées, si l'on compare à la sanction prévue pour les cartes communales (art. 194 IV 9°),
 - Si la carte communale est défaillante, aucune autorisation n'y sera délivrée dans les secteurs constructibles (art. 194 IV 9°).

Reste à savoir si ces échéances et sanctions seront maintenues ou si à l'instar de l'annonce de la caducité des POS, ils seront repoussés. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS » a accordé six mois supplémentaires pour l'entrée en vigueur des documents de planification régionale. De même, des délais supplémentaires ont été accordés à la conférence des schémas de cohérence territoriale (art. 114).

La volonté de mieux protéger les sols de l'artificialisation est, par ailleurs, marquée par un ensemble de dispositions qui visent à favoriser sa mesure et son suivi.

d. Un suivi à tous les niveaux de l'atteinte de l'objectif de réduction du rythme de consommation de l'espace dans la perspective du « zéro artificialisation nette »

520. Dans ce domaine la première mesure concerne la mise en place d'observatoires dont l'importance est capitale. Pour reprendre les termes du Conseil d'État à propos de l'évaluation des politiques publiques :

« sans données fiables et objectives sur les conséquences de l'action publique, pas de transparence et, ce faisant, pas de vraie responsabilité pour celles et ceux à qui incombe, des instances politiques à l'administration de terrain, la lourde tâche de définir et de mettre en œuvre ces politiques. En recentrant la discussion autour des faits, l'évaluation peut également permettre de construire des diagnostics partagés, d'offrir les clés d'un langage commun et de promouvoir un débat public plus apaisé – c'est-à-dire plus fructueux. Cette base factuelle commune est indispensable à la compréhension par les citoyens des politiques publiques, de leurs ressorts et des contraintes dont elles doivent tenir compte ; elle est nécessaire pour réfléchir et agir de manière informée [...]. Enfin, et peut-être surtout, l'évaluation des politiques publiques est un moyen, pour les décideurs eux-mêmes, de mieux agir, de mieux atteindre les buts qu'ils se fixent, de mieux comprendre les déterminants de leur action, de mieux saisir les causes de leurs échecs et d'apprendre des erreurs de

ceux qui les ont précédés : au fond, de mieux servir¹ ».

C'est pourquoi un observatoire de l'artificialisation des sols a été mis en place. Ce dispositif s'est accompagné de l'ouverture d'un portail national de l'artificialisation des sols en 2019 qui permet de partager des données dans ce domaine. Celles-ci doivent être complétées par celles de « l'occupation des sols à grande échelle » qui permettra de mesurer à une échelle infra parcellaire le flux et le stock d'artificialisation des sols et de disposer d'informations fines sur leur couverture et leur usage. La couverture complète du territoire est prévue pour mars 2024. Une note ministérielle annonce par ailleurs que des outils numériques ont également été déployés et financés par le plan « France relance » pour identifier les gisements fonciers (cartofriches, urbansimul)². Les stations de sports d'hiver sont donc concernées par cette disposition.

L'article 220 de la loi « Climat et résilience » prévoit également la réalisation d'inventaires des zones d'activités économiques et de leur vacance, zones qui peuvent être des zones d'activités touristiques d'après la définition de l'article L. 318-8-1 du code de l'urbanisme. La difficulté sera alors de les identifier car la notion de zones d'activités touristiques n'a pas fait l'objet d'une définition précise : « elle a vocation à être définie au cas par cas, en tenant compte des circonstances de la création de la zone d'activités. Ainsi, afin d'apprécier si un espace touristique constitue une zone d'activité touristique, il paraît possible de se fonder notamment sur plusieurs critères tels que la continuité et la cohérence géographique de la zone, l'importance de la fréquentation touristique, le volume des services et des équipements existants, l'identification de sites spécifiques ainsi que la volonté d'aménager et de développer une offre touristique coordonnée » a précisé le Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales³.

Enfin, la loi « Climat et résilience » prévoit la généralisation des observatoires locaux du foncier et de l'habitat, adossés aux Plans locaux de l'habitat (PLH) pour renforcer l'identification des gisements fonciers qui peuvent faire l'objet d'intensification urbaine ou qui doivent au contraire être préservés (art. 205), mais à l'instar des PCAET, les PLH sont rares en montagne puisque l'élaboration de ces documents ne concernent que les communes de plus de 20 000 habitants et les collectivités territoriales les plus importantes dont les communautés de communes qui ont pris la compétence en matière d'habitat et qui comptent plus de 30 000 habitants avec une ville de plus de 10 000 habitants.

1. CONSEIL D'ETAT, *Étude annuelle : 2020 Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, 9 juill. 2020, URL : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276060.pdf> (visité le 17/11/2022), p. 9.

2. DGALN, Flash n° 01-2022, 19 jan. 2022 : *Apports de la loi climat et résilience dans la lutte contre l'artificialisation des sols*, p. 4.

3. Rep. Min., QE n° 23855, *JO Sénat*, 2 févr. 2017, p. 408.

À partir notamment de ces données, l'autorité compétente en matière de PLU ou de carte communale devra présenter au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante un rapport relatif à l'artificialisation des sols au moins une fois tous les trois ans (art. L. 2231-1, CGCT). Ce rapport donne lieu à un débat suivi d'un vote. Pour garantir l'information du public, ce rapport doit être publié et transmis aux représentants de l'État dans la région et dans le département, car le gouvernement doit lui-même produire un rapport quinquennal relatif à l'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation des sols¹. Les établissements publics de coopération intercommunale réaliseront à nouveau un rapport dans un délai de six ans à compter de l'élaboration ou de la révision du PLU ou du SCOT dans le cadre de leur bilan « classique ». Pour le PLU il pourra inclure le rapport triennal prévu à l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales.

Le législateur avait également prévu de soumettre les cartes communales à une évaluation périodique simplifiée tous les six ans², mais cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel qui n'y a pas vu de lien, même indirect, avec le texte de loi initial³. Les territoires couverts par ces documents resteront donc les seuls à ne pas faire l'objet d'un rapport à moins qu'ils ne soient intégrés dans les territoires soumis au RNU qui doivent faire l'objet de rapports réalisés par les préfets à l'échelle départementale pour être inclus dans le rapport quinquennal national sur la politique de limitation de l'artificialisation des sols⁴.

Enfin, la loi « Climat et résilience » elle-même fera l'objet d'une évaluation annuelle par la Cour des comptes avec l'appui du Haut conseil pour le climat (HCC) (art. 298). L'action des collectivités territoriales pour mettre en œuvre la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone prévue à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement fera l'objet d'un rapport triennal transmis au Parlement (art. 300) et leurs actions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique fera, elle, l'objet d'un rapport également triennal du HCC. Ce rapport portera notamment sur la mise en œuvre des SRADDET et il est donc probable que le HCC analysera les résultats régionaux en matière de réduction de l'artificialisation des sols. Précisons que ces rapports viennent s'ajouter au rapport annuel du HCC sur le respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre au regard des budgets carbone et de la stratégie bas-carbone prévue à l'article L. 132-4 du code de l'environnement.

Corollaire de la réduction de la consommation d'espace, l'intensification urbaine est favorisée par la loi « Climat et résilience ».

1. L. n° 2021-1104 « Climat et résilience » précitée, art. 298.

2. L. n° 2021-1104 « Climat et résilience » précitée, art. 204.

3. Cons. Const., 13 août 2021, n° 2021-825 DC, *sur la Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, JCP G 2021, n° 40, 1036, comm. L. LENOIR.

4. Circ., 7 jan. 2022, n° 6323-SG précitée.

2. L'intensification urbaine renforcée par la loi « Climat et résilience »

521. Avec l'objectif de zéro artificialisation nette, les collectivités sont fortement incitées à rechercher un équilibre entre la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, la qualité urbaine, la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville, la protection des sols et des espaces naturels, agricoles et forestiers et la renaturation des sols artificialisés (art. L. 101-2-1, C. urb.). Cet équilibre comporte deux volets : celui de la densification des espaces urbanisés (a.) et celui de l'amélioration du cadre de vie par le développement de la nature en ville et sa préservation en périphérie (b.). Ces dispositions étant applicables à l'ensemble du territoire national, nous les aborderons sous le prisme de leur adaptation aux territoires très particuliers que sont les stations de sports d'hiver.

a. La densification pour répondre au triple enjeu « lits froids - friches touristiques - rénovation des ensembles immobiliers » des stations de sport d'hiver

522. La loi « Climat et résilience » prévoit que les PLU et les cartes communales ne peuvent consommer de nouveaux espaces naturels, agricoles et forestiers que s'il est justifié au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans ces espaces. Elle précise que l'étude doit tenir compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés¹. Or, en station on retrouve ce triple enjeu : vacance, friche et mobilisation des espaces déjà urbanisés sous le triptyque « lits froids, friches touristiques, rénovation des ensembles immobiliers » notamment ceux issus du Plan neige. Nous examinerons donc en quoi les dispositions de la loi « Climat et résilience » sont susceptibles d'impacter l'urbanisation des stations de ski au travers des règles de densification en ce qui concerne l'immobilier de loisirs.

En effet, nous avons vu dans la première partie (*supra* n° 279, p. 384) que les « lits froids » constituent un enjeu majeur en station où ils peuvent représenter les deux tiers des lits touristiques. Faisant l'objet d'une faible occupation il suffit d'une année sans neige pour les rendre vacants et de quelques années de plus pour qu'ils évoluent vers une friche touristique. Mais une rénovation ou un allongement des saisons touristiques peut les convertir en lits « tièdes » voire « chauds ». Cette action devient donc prioritaire sur la construction de lits neufs.

C'est pourquoi nous verrons en quoi la capacité de mobilisation des espaces urbanisés (i.), l'inventaire de la vacance dans les zones d'aménagement touristique (ii.), la rénovation thermique des passoires énergétiques (iii.), le recyclage des friches (iv.) et l'extension de l'urbanisa-

1. Art. L. 151-5 et L. 161-3 C. urb., issus de l'art. 194 II 4° et 5° de la loi « Climat et résilience » précitée.

tion conditionnée à l'optimisation des espaces urbanisés (v.), sont susceptibles de renouveler l'urbanisme des stations de sports d'hiver.

i. La capacité de mobilisation des espaces urbanisés des stations de ski

523. Les dispositions de la loi « Climat et résilience » concernent principalement la mobilisation des « dents creuses » et des bâtiments existants, principalement logements, bureaux et centres commerciaux. Ces dispositions trouvent à s'appliquer en montagne comme ailleurs avec plus ou moins de bonheur. La densification de l'urbanisation existante dans les stations de sport d'hiver ne fait pas l'unanimité par exemple. Car la densité y est déjà très importante, favorisée autrefois par des systèmes de COS alternatifs et plus récemment par la suppression des COS¹. Mais l'application d'autres dispositions pourraient s'avérer particulièrement pertinente dans ces territoires. C'est le cas de celles relatives à la vacance des zones d'activités, à la rénovation thermique et au recyclage des friches, que nous allons étudier successivement.

ii. L'inventaire de la vacance dans les zones d'aménagement touristique

524. L'article 220 de la loi impose aux intercommunalités de faire un inventaire des zones d'activités économiques de leur territoire (art. L. 318-8-1 et s., C. urb.). L'inventaire comporte un état parcellaire des unités foncières de la zone et le taux de vacance qui est ensuite transmis à l'autorité compétente en matière de SCOT et à celle compétente en matière d'urbanisme. Il s'applique aux zones d'activités touristiques qui n'ont malheureusement pas fait l'objet de définition. Mais si l'on s'appuie sur les critères qu'en donne le ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales² ces zones pourraient concerner les stations de ski situées sur les territoires de plusieurs communes ou celles dont la gestion a été confiée à un établissement public de coopération intercommunale. L'inventaire de la vacance fait alors sens puisqu'on peut y trouver des locaux désaffectés notamment dans les galeries commerciales menant au front de neige. Reste que de nombreuses stations de skis ont une urbanisation éclatée (stations satellites) et la plupart ont une gestion du tourisme communale. Côté hébergement touristique, la vacance commence à être mieux identifiée, car les stations et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme ont commencé depuis quelques années à mettre en place des observatoires pour faire un état des lieux de leur parc immobilier et de ses perspectives d'évolution.

1. J.-L. HELARY, *Effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière*, Mission d'inspection 010884-01, CGEDD, déc. 2016. Voir *supra* n° 243, p. 345.

2. Rep. Min., QE n° 23855, *JO Sénat*, 2 févr. 2017, p. 408.

Ces observatoires abordent parfois la question de l'ancienneté des hébergements qui requiert souvent une rénovation thermique.

iii. La rénovation thermique au service de la réhabilitation de l'immobilier de loisir

525. Les diagnostics de PLU et de SCOT de montagne ont montré la difficulté des communes à avoir une connaissance fine de l'immobilier de loisir, ces hébergements étant répartis dans diverses catégories : résidences secondaires, résidences de tourisme, hôtellerie, etc. Or, il est nécessaire de pouvoir quantifier les lits touristiques et leur taux d'occupation pour mieux agir en vue d'encourager la réhabilitation des lits froids, sujet que recouvre la loi « Climat et résilience » à travers les notions de rénovation thermique et de réversibilité des bâtiments.

La loi « Climat et résilience », qui interdit la hausse des loyers dans les passoires thermiques et en interdit progressivement la location, ne concerne cependant pas les meublés de tourisme (art. 159) et l'annonce du gouvernement d'intégrer ces locations dans le dispositif d'incitation à la rénovation a suscité une levée de bouclier de l'ANEM et de l'ANMSM¹. L'article 171 qui impose aux copropriétés de plus de quinze ans d'élaborer un plan pluriannuel de travaux de rénovation thermique pourrait en revanche trouver à s'appliquer en station et ce d'autant plus que, d'après une expérimentation menée par Atout France sur la réhabilitation de l'immobilier de loisir et la transition énergétique dans dix stations de montagne, la rénovation thermique constitue un levier d'action particulièrement efficace pour « réchauffer » les lits. D'une part parce que l'immobilier de loisir constitue un des principaux postes de consommations énergétiques et d'émissions de GES des stations et d'autre part parce qu'il fournit un nouveau levier pour inciter à la mise en location. Le sujet de la rénovation thermique « offre en effet une nouvelle vision du sujet de la réhabilitation de l'immobilier de loisir et permet de mobiliser des acteurs absents jusqu'à présent des réflexions et actions engagées par la station. Il permet par exemple d'ouvrir le périmètre de réflexion au-delà de l'échelle du meublé tout en répondant à une préoccupation des propriétaires [...]. Pour la station, la question de la rénovation thermique oblige à engager une réflexion plus globale sur leur bilan carbone et permet d'amorcer une transition vers un tourisme plus responsable et durable² ».

La question de la réversibilité des constructions, introduite par la loi « Climat et résilience », est plus délicate. En effet, le code de la construction et de l'habitation impose que préalablement aux travaux de démolition d'un bâtiment, le maître d'ouvrage réalise une étude sur le potentiel de changement de destination et d'évolution de l'ouvrage, y compris par sa surélévation (L. 126-

1. « L'ANMSM alerte les pouvoirs publics sur la rénovation de l'immobilier de loisirs », *Montagne leaders news*, 22 fév. 2023, 603, p. 9.

2. FRANCE TOURISME INGÉNIERIE, *Expérimentation nationale sur la réhabilitation de l'immobilier de loisir et la transition énergétique des stations*, 20 oct. 2021, p. 10.

35, CCH). La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne favorise au contraire les démolitions en soustrayant la reconstruction au calcul des surfaces pour les seuils d'UTN. Il est donc regrettable ici que l'étude n'intervienne qu'en aval de l'UTN.

Très en amont en revanche, pour éviter d'avoir à démolir des « friches », l'article L. 122-1-1 impose la même étude préalablement aux travaux de construction. Or, il est fréquent en station de convertir des hébergements touristiques marchands en résidences secondaires, ce que les élus de la montagne veulent éviter, mais la monoactivité tourisme limite le potentiel d'évolution vers d'autres destinations de constructions que l'habitat. Si la reconversion s'avère impossible la collectivité devra envisager à terme le recyclage d'une friche.

iv. Le recyclage des friches en montagne, un sujet complexe

526. Le dernier moyen de mobiliser la capacité d'aménager et de construire des espaces urbanisés, sera le recyclage des friches, sujet particulièrement riche en montagne où l'on peut observer des cycles d'abandon¹.

Les montagnes ont en effet connu au fil du temps divers types de friches liées à leur situation géographique : friches militaires aux frontières, friches médicales (sanatoriums), friches industrielles (notamment industries de fond de vallées liées à la houille blanche), anciens chalets d'alpage, délaissés routiers², friches minières, friches olympiques³ et touristiques⁴ notamment hôtels, centres de vacances, parcs de loisirs, campings, galeries commerciales, et plus généralement équipements et hébergements liés aux pratiques de sports d'hiver. Cent cinquante-quatre stations fermées ont ainsi été recensées⁵ en France et leur nombre est appelé à croître avec le manque de neige.

Autre spécificité montagnarde, la rapidité du passage de l'état d'abandon à l'état de friche du fait des conditions climatiques.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets introduit de nouveaux moyens d'intervention pour permettre aux autorités locales d'agir sur les espaces en friches, qu'elle définit à l'article L. 111-

1. G. P. TORRICELLI et S. DUVILLARD, « Montagnes en friches ou friches en montagne ? », *RGA* 6 avr. 2019, 107-1.

2. E.-S. MOURET, « Quand les routes fermées de montagne racontent les territoires. L'exemple du Vercors : entre invisibilités, réappropriations et mises en valeur (XIXe -XXIe siècles) », *RGA* 6 avr. 2019, 107.

3. « Grenoble 1968, les Jeux olympiques qui ont changé l'Isère », Exposition, Musée Dauphinois, Grenoble, 2018.

4. Voir Rep. min., QE n° 01528, *JO Sénat*, 11 jan. 2018, p. 95.

5. P. BACHIMON, « "Apocalypse Snow". Enrichissement des stations de montagne et syndrome (de la bulle) climatique », *RGA* 6 avr. 2019, p. 2.

26 du code de l'urbanisme comme « tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables ». Elle prend par exemple en considération les friches pour la réalisation de l'objectif de zéro artificialisation nette. Elle encourage leur requalification en permettant de déroger aux règles d'urbanisme par un bonus de constructibilité pour les rendre plus rentables ou attrayantes (art. L. 156-6-2, C. urb. issu de l'article 211) et simplifie leur mise en valeur par l'instauration d'un certificat de projet à titre expérimental (art. 212) pour remédier à la multiplication des autorisations nécessaires pour mener à bien la réhabilitation d'une friche.

Par ailleurs, la loi introduit la définition de la réhabilitation dans le code de l'environnement (art. L. 556-1A) ainsi que celle de l'usage futur du terrain. Mais cette disposition figure dans le chapitre « sites et sols pollués » du code et traduit l'enjeu majeur (outre la sobriété foncière) qui a présidé aux mesures relatives aux friches : la pollution des sols. La loi « Climat et résilience » reprend d'ailleurs des mesures proposées dans le rapport sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols¹ qui visent à prévenir la dégradation des sols par des activités industrielles et minières mais pas à protéger leurs richesses². La base de données cartofriches qui recense les friches est d'ailleurs principalement alimentée par les bases de données BASIAS (qui regroupe les sites industriels) et BASOL (base de données sur les sites et sols pollués) pour le moment. Des friches comme la station de ski de Saint-Honoré – La Chaud ou des équipements obsolètes³ n'y figurent donc pas pour le moment.

Or, en station, s'il peut y avoir des sols pollués, la reconversion est surtout rendue difficile par :

- la difficulté de trouver une nouvelle destination aux constructions dans un contexte de monoactivité touristique (exception faite des stations situées à proximité des agglomérations),
- la présence de risques naturels,
- l'éparpillement des équipements qui appellent plutôt à une renaturation,
- les difficultés et les coûts d'évacuation des déchets vers des centres de traitement.

On trouve cependant en montagne des exemples intéressants de valorisation de friches non touristiques. La commune de Susville en rassemble plusieurs à elle seule puisque la conversion

1. G. JOURDA, *Problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols*, Rapport d'enquête 700, Sénat, 8 sept. 2020.

2. Voir art. L. 241-1 du code de l'environnement issu de la loi « Climat et résilience » précitée, art. 66 : « La politique nationale de prévention et de gestion des sites et sols pollués vise à prévenir et réduire la pollution des sols et des sous-sols et à assurer la gestion des pollutions existantes. Elle participe d'une gestion équilibrée et durable des sols et sous-sols et tient compte des adaptations nécessaires au changement climatique ».

3. Voir par exemple M. BENOIT-CATTIN, *Les friches touristiques de moyenne montagne autour de l'agglomération grenobloise*, sous la dir. de É. LÉNA, Mémoire de master. Urbanisme, UGA, IUG, 2016, 96 p.

de ses friches minières, accompagnée de mesures de dépollution, a laissé place à un espace naturel sensible, un parc photovoltaïque, des espaces urbanisés et la valorisation du site du chevalement, patrimoine historique de la commune.

D'autres reconversions originales et parfois spontanées se font au profit de l'activité touristique : délaissés routiers convertis en sites d'escalades ou pistes cyclables, bâtiments devenant terrains de jeu pour airsoft, escape game, ou urbex¹, pratique qui pourrait disposer d'un vaste domaine avec l'augmentation des « stations fantômes »². La jurisprudence rappelle que si la création d'une zone d'urbanisation future destinée à accueillir un hôtel sur un site industriel réhabilité ou du même type de zone destinée à la restructuration d'un bâtiment industriel désaffecté et à accueillir des « appart hôtels » ne porte pas atteinte à la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, il n'en est pas de même de la zone d'urbanisation future destinée à accueillir une densité importante de constructions bien au-delà de la seule emprise des anciens bâtiments industriels, à proximité d'un vaste espace naturel et boisé au sud marqué par la présence d'une ripisylve de montagne et d'un édifice classé³.

L'avenir nous dira si les équipements isolés seront renaturés par le jeu des requalifications, car la loi prévoit aussi des mesures pour favoriser la biodiversité. Mais avant d'aborder ce point, il convient d'examiner les mesures prises par la loi « Climat et résilience » pour garantir la densité des opérations, qui doit être recherchée avant d'envisager l'extension de l'urbanisation.

v. L'extension de l'urbanisation conditionnée à l'optimisation de l'espace

527. Pour assurer que l'urbanisation d'un nouveau secteur ne se fasse pas au détriment de la mobilisation des espaces urbanisés, le PLU doit prévoir une programmation des opérations qu'il envisage (art. L. 151-6-1, C. urb.). Pour les opérations les plus importantes, la densité est de mise : les zones d'aménagement concerté (ZAC) pourront fixer une densité minimale des constructions (art. 208 de la loi « Climat et résilience », art. L. 151-37, C. urb.) qui sera précisée par le règlement du PLU et les opérations d'aménagement urbain devront permettre l'« optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser » (art. L. 300-1, C. urb.), principe déjà présent à l'article L. 101-2. L'optimisation devra s'appuyer sur une étude de densité des constructions dans la zone concernée, qui tiendra compte de la qualité urbaine

1. J. GAUCHON, « La deuxième vie des anciens Sanatoriums de Saint-Hilaire-du-Touvet : terrain de jeu de pratiques informelles et réappropriations artistiques », *RGA* 12 avr. 2019; E.S. MOURET, « Quand les routes fermées de montagne racontent les territoires », *op. cit.*

2. Et engendrer par là-même des questions de sécurité et donc de responsabilité des collectivités publiques lorsqu'il s'agit d'explorer des ouvrages publics délaissés. Voir sur le sujet Rép. Min., QE n° 22942, *JOAN*, 16 juin 2020, p. 4229.

3. CAA Marseille, 9 juill. 2019, n° 18MA04160, *Association de sauvegarde du patrimoine de Malaucène*.

ainsi que de la préservation et de la restauration de la biodiversité et de la nature en ville (art. L. 300-1-1, C. urb.). Cette mesure peut potentiellement concerner les unités touristiques nouvelles en tant qu'opérations d'aménagement visant à favoriser le développement des loisirs et du tourisme. En revanche, la dérogation de l'article L. 152-6-1 aux règles de réalisation d'aires de stationnement qui permet de réduire leur nombre en contrepartie de la création d'infrastructures ou de l'aménagement d'espaces permettant le stationnement sécurisé de vélos trouvera probablement peu d'application en station de sports d'hiver, où la dépendance à la voiture reste très forte.

Pendant de la densification, l'amélioration du cadre de vie par la nature en ville et la restauration des corridors écologiques est également promue par la loi « Climat et résilience ».

b. Amélioration du cadre de vie en montagne

528. Les SCOT et PLU peuvent identifier des zones préférentielles pour la renaturation (art. L. 141-10 et L. 151-7 C. urb.) dans lesquelles les mesures de compensation seront mises en œuvre en priorité (art. L. 163-1, C. envir.). On assiste ainsi à un véritable resserrement du lien entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement. De plus, les OAP doivent désormais définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques (art. L. 151-6-2, C. urb.). On peut donc espérer que les équipements touristiques obsolètes isolés disparaîtront des paysages dont les remontées mécaniques non concernées par l'obligation de démontage prévue à l'article 71 de l'« acte II de la loi "Montagne" » en raison de leur ancienneté.

Les OAP peuvent également protéger les franges urbaines et rurales par des espaces de transition, possibilité qui complète le principe de protection des terres agricoles en montagne où la discontinuité de l'urbanisation est autorisée si la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, ou celle des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ou encore la présence de risques naturels l'impose. De plus, le droit de préemption urbain en faveur des espaces naturels sensibles est élargi aux donations (il était avant limité aux aliénations à titre onéreux) et permet à ses titulaires de l'exercer dans les anciens périmètres sensibles délimités par l'État avant la création des espaces naturels sensibles par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (art. L. 215-4-1, C. urb.).

La loi « Climat et résilience » prévoit également plusieurs dispositions portant sur la performance environnementale des constructions qui imposent notamment des dispositifs végétalisés sur les constructions à usage d'activité économique et leurs aires de stationnement (art. L. 111-

19-1, C. urb. et L. 171-4, CCH) et les favorisent de manière générale pour l'ensemble des constructions par le jeu des dérogations aux règles du PLU (art. L. 152-5-1 et L. 152-5-2, C. urb.). Enfin la loi favorise la végétalisation des espaces par un régime d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public à titre gratuit au bénéfice des personnes qui « participent au développement de la nature en ville et répondent à un objectif d'intérêt public en installant et entretenant des dispositifs de végétalisation » (L. 2125-1-1, CGCT), légalisant ainsi des pratiques réglementées par des collectivités territoriales ou exercées de manière spontanée par des citoyens et associations. Il est toutefois peu probable que les espaces publics soient très investis par les jardiniers amateurs dans des communes très touristiques où la population permanente est minoritaire.

La loi « Climat et résilience » apporte donc des avancées intéressantes, mais elle n'a pas bousculé « les dogmes afin de faire émerger un futur plus désirable » selon les termes de l'exposé de ses motifs. Elle est déceptive¹ dans les deux sens du terme : elle est à la fois trompeuse et décevante.

§ 2. La loi « Climat et résilience », une loi « déceptive »

529. Le rapport du GIEC définit la résilience comme la « capacité des systèmes sociaux, économiques ou environnementaux à faire face à une perturbation, une tendance ou un événement dangereux, leur permettant d'y réagir ou de se réorganiser de façon à conserver leur fonction essentielle, leur identité et leur structure, tout en gardant leurs facultés d'adaptation, d'apprentissage et de transformation² ». Elle se fonde sur la capacité des institutions à développer une gestion adaptative qui se couple à une gestion collaborative pour pouvoir faire transition ensemble et de manière solidaire³. Or, la loi n'atteint ni ce dernier objectif, ni les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'elle s'était fixé (A.). En matière d'artificialisation des sols, elle a fait de mesures ambitieuses des « mesurette » qui ne prendront effet que tardivement (B.).

1. Terme emprunté à B. LORMETEAU, « La loi climat et résilience : une approche systémique timide des enjeux climatiques », *Énergie - Env. - Infrastr.* oct. 2021, 10, Dossier 25.

2. GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse*, Genève, Suisse : GIEC, 2014.

3. B. LORMETEAU, *La loi climat et résilience : une approche systémique timide des enjeux climatiques*, *op. cit.*, § 4.

A. La loi « Climat et résilience », une loi trompeuse

530. Née d'une démarche originale, la loi « Climat et résilience » a été adoptée dans la précipitation mettant de côté non seulement la concertation (1.) mais également les objectifs climatiques auxquels elle ne répond pas (2.).

1. Une démarche descendante qui relègue la participation citoyenne à une simple consultation

531. À l'enthousiasme de la convention citoyenne a succédé le scepticisme voire l'amertume de ses membres et un « sentiment général d'occasion manquée¹ ». Car non seulement le projet de loi puis la loi se sont éloignés de leurs propositions initiales², reléguant la concertation à une simple consultation, mais le processus législatif dans son ensemble a été bâclé. Le Conseil d'État, le Haut conseil pour le climat (HCC), le Conseil économique social et environnemental (CESE) et le Conseil national de la transition écologique (CNTE) ont tous estimé qu'ils n'avaient pas eu le temps nécessaire pour réaliser une expertise complète du projet de loi et de son étude d'impact³. Le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) ne s'est pas exprimé sur ce point mais il s'est prononcé en « urgence » le 25 janvier 2021 après avoir accusé réception du dossier une semaine plus tôt⁴. Attaché à la libre administration des collectivités il dénonce pour sa part le caractère centralisateur et descendant de la loi. Le HCC relève le caractère trop général de ses dispositions qui comportent notamment des objectifs à atteindre plus que des mesures concrètes et des échéances trop lointaines, incompatibles avec le rythme attendu de l'action contre le changement climatique et le rattrapage du retard pris par la France dans l'atteinte de ses budgets carbone. Il ajoute que la loi reprend largement des dispositifs existants et que l'efficacité de certaines mesures dépendra surtout des dispositions d'application⁵.

Les commentaires juridiques de la loi dénoncent quant à eux non seulement le manque d'ambition de la loi mais également la régression de certaines dispositions par rapport au droit

1. B. PARANCE, « Loi climat et résilience, beaucoup de bruit pour presque rien ! », *JCP G*, 11 oct. 2021, 41, doct. 1069.

2. Seules 15 des 149 propositions de la Convention citoyenne pour le climat ont été transformées sans filtre en décisions politiques, 55 ont été adaptées ou affaiblies, tandis que 79 propositions ont été rejetées : D. VAN REYBROUCK, *Nous colonisons l'avenir*, Arles : Actes Sud, 2023, p. 30.

3. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, 30 juin 2021, p. 12 (qui mentionne notamment la position du Conseil d'État); CESE, Avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets précité, p. 20; CNTE, Avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, précité.

4. CNEN, Avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (urgence), précité.

5. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Rapport annuel 2021*, *op. cit.*, p. 7.

existant¹.

Mais la critique la plus importante concerne l'effet potentiel limité des mesures sur le niveau des émissions de GES.

2. Un objectif de réduction des émissions de GES non atteint

532. La loi « Climat et résilience » s'était donné pour objectif de répondre à la question « Comment réduire d'au moins 40 % par rapport à 1990 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, dans le respect de la justice sociale ? ». Elle ne permet toutefois pas d'atteindre cet objectif qui, par ailleurs, est devenu obsolète au regard des engagements européens de la France en vigueur.

L'article 1^{er} de la loi rappelle l'engagement de l'État à respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, tels qu'ils résulteront notamment de la révision du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat, afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013.

Or, le Conseil d'État, le CESE et le HCC l'affirment tous : le niveau de réduction de 40 % n'est pas assuré² soit en raison du périmètre d'application restreint des mesures, soit en raison des délais allongés de mise en œuvre.

Le gouvernement lui-même reconnaît cet état de fait puisque dans les mémoires produits dans le cadre du supplément d'instruction ordonné le 19 novembre 2020 dans l'affaire Grande-Synthe, la Ministre de l'écologie a mis en avant les mesures proposées dans le projet de loi « Climat et résilience » « afin de soutenir qu'elles permettront, au total, avec les mesures déjà en vigueur, d'atteindre une diminution des émissions de l'ordre de 38 % en 2030³ », « admettant ainsi que, sur la base des seules mesures déjà en vigueur, les objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre fixés pour 2030 ne pourraient pas être atteints⁴ ».

En outre, compte tenu de la timidité des mesures prises par les gouvernements européens, les objectifs de réduction des émissions de GES ont augmenté entre l'établissement de la

1. B. LORMETEAU, « La loi climat et résilience », *op. cit.*, § 15.

2. CESE, Avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, précité ; HCC, Avis portant sur le projet de loi climat et résilience, févr. 2021 ; CE, Avis n° 401933, 4 févr. 2021, sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, précité.

3. B. LORMETEAU, « La loi climat et résilience », *op. cit.*, § 6.

4. CE, 1^{er} juill. 2021, n° 427301, *Cne de Grande Synthe*, H. DELZANGLES, *AJDA* 2021.217 ; A. VAN LANG, A. PERRIN ET M. DEFFAIRI, *RFDA* 2021.747 ; D. RITLENG, *RTD eur.* 2021.484 ; H. DELZANGLES, *AJDA* 2021.2115 ; Concl. S. HOYNCK, *RFDA* 2021.777.

Convention citoyenne pour le climat et l'adoption de la loi « Climat et résilience ». Ainsi le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 a défini une nouvelle trajectoire pour aboutir à zéro émission nette de GES en 2050 (art. 2) ainsi qu'un nouvel objectif intermédiaire pour 2030 qui consiste en une réduction, dans l'Union, des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. D'application immédiate et donc antérieure à l'adoption de la loi « Climat et résilience », ce règlement rend d'emblée obsolète l'objectif de la loi.

Somme toute, si le processus d'adoption de la loi « Climat et résilience » aura permis de démontrer l'efficacité de la clérocراطية, il met également en lumière l'écart qui se creuse entre l'État et ses citoyens écoanxieux dans la perception du changement climatique.

En matière d'urbanisme, la mesure phare, la réduction de l'artificialisation des sols, s'inscrit dans les critiques générales de la loi : elle reprend largement des dispositifs existants et sa portée est limitée par les délais de mise en œuvre.

B. Une réforme de l'urbanisme à petits pas pour un changement climatique à grande vitesse

533. « En matière de lutte contre le changement climatique, nous n'avons pas le temps d'attendre : chaque année compte », affirme la Convention citoyenne pour le climat ¹. Car si la loi a été adoptée avec empressement, sa mise en œuvre en urbanisme s'avère trop longue pour que l'objectif annoncé de réduire de moitié l'artificialisation des sols d'ici 2030 soit respecté (2.). Par ailleurs, trajectoire « zéro artificialisation nette » (ZAN) mise à part, les mesures d'urbanisme adoptées reprennent beaucoup de dispositifs existants ² (1.).

1. Des mesures ponctuelles qui complètent les précédentes législations, plus qu'une réforme en profondeur

534. Déjà en 2010, la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche affirmait dans l'exposé des motifs : « Il devient urgent de mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole en France, en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020 ».

1. CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT, Propositions, 29 jan. 2021, p. 161 ; CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT, Avis sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions, 2 mars 2021, p. 57.

2. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, Avis portant sur le projet de loi climat et résilience, précité.

Cet objectif ne concernait certes que les espaces agricoles initialement, mais il a progressivement été élargi à l'ensemble des espaces agricoles, naturels et forestiers par la doctrine administrative¹, ce qui explique d'ailleurs le passage de la CDCEA à la CDPENAF avec la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR ». Les dernières données de l'observatoire de l'artificialisation des sols montrent une baisse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers de 36,6 % en 2019-2020 par rapport à la période 2009-2010, hors infrastructures. Les mesures adoptées ont donc bien permis une réduction de la consommation d'espace mais n'ont pas été à la hauteur de l'objectif. La loi « Climat et résilience » les reprend donc en y apportant une force plus contraignante. Ainsi, la mobilisation des espaces urbanisés et la densification ne sont pas une nouveauté, car l'obligation de faire une « étude de densification et de mutation des espaces bâtis » faisait déjà partie du rapport de présentation des PLU depuis la loi « ALUR ». De plus, les SCOT pouvaient subordonner l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs à l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée (friches urbaines notamment) ou à la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées (ancien art. L. 141-9 dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2016). Ils pouvaient imposer une densité minimale de constructions dans certains secteurs (ancien art. L. 141-7 dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2016), possibilité que l'on retrouve aujourd'hui dans les ZAC et l'ensemble des opérations d'aménagements qui doivent s'appuyer sur une étude d'optimisation de la densité des constructions.

La loi met également en exergue l'échec des dispositifs antérieurement facultatifs destinés à préserver la nature en ville et limiter l'extension urbaine en les rendant obligatoires. C'est le cas de la définition d'actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou de l'instauration d'un coefficient de biotope qui ne devient lui obligatoire que dans les communes ayant un fort déficit de l'offre de logement (L. 151-22 II, C. urb.).

À l'inverse, la définition d'actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales qui existait sous la forme contraignante mais quasi inutilisée des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), est encouragée par la possibilité de les prévoir dans une OAP.

Notons enfin que les inventaires de friches existaient déjà sous deux formes :

- le code rural disposait en effet que « le représentant de l'État dans le département charge, tous les cinq ans, la commission départementale de la préservation des espaces

1. Voir par exemple PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES, *Feuille de route des services de l'Etat pour la région Rhône-Alpes « L'État s'engage pour une gestion durable et économe du foncier en Rhône-Alpes »*, nov. 2012, URL : http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/document_strategie_fonciere.pdf (visité le 18/01/2022).

naturels, agricoles et forestiers de procéder à un inventaire des terres considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière » (art. L. 112-1-1, C. rur.), inventaires qui ont rarement été réalisés faute de moyens,

- le code de commerce exigeait que les demandeurs d'autorisation commerciale démontrent qu'aucune friche ne pouvait accueillir leur projet (art. L. 752-6, C. com.), démonstration qu'ils étaient peu enclins à réaliser et qui par ailleurs n'avait pas pour effet d'interdire toute délivrance d'une autorisation au seul motif qu'une telle friche existait¹.

Aujourd'hui la mise en place de diagnostics et d'inventaires devrait aboutir à une connaissance beaucoup plus fine des friches et du gisement foncier, condition indispensable pour atteindre l'objectif ZAN et son objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de l'artificialisation des sols.

2. L'objectif décennal de réduction de moitié de l'artificialisation des sols compromis

535. La détermination d'objectifs chiffrés a le mérite de donner une direction forte à l'action publique. Mais derrière la simplicité apparente des chiffres se cachent des difficultés de mise en équation de l'espace et du temps. Autrement dit, l'objectif décennal ne sera inscrit que tardivement dans les documents d'urbanisme du fait du mécanisme de la hiérarchie des normes (a.) et ce d'autant plus que la notion de réduction de la consommation d'espace soulève des questions de définition et de traduction mathématique (b.).

a. L'objectif décennal de réduction de l'artificialisation des sols compromis par une mise en œuvre en cascade

536. La mise en œuvre du zéro artificialisation nette s'effectue à marche forcée avec des échéances courtes : six mois pour la réunion de la conférence des SCOT à l'échelle régionale, puis deux mois pour qu'elle transmette à la Région une proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation nette et à leurs déclinaisons en objectifs infrarégionaux. De son côté, la Région dispose d'un an pour lancer la modification le SRADDET et de deux ans pour l'approuver (art. 194)².

1. CE, 15 juill. 2020, n° 431703, *Sté BEMH, D.* 2020, Actu., obs. de MONTECLER ; *AJDA* 2020, p. 1617, note DEVILLERS.

2. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a supprimé le délai de réunion de la conférence des SCOT, porté à 14 mois le délai de proposition de cette conférence et a porté à 30 mois le délai d'adoption des SRADDET (art. 114). Bien que n'allant pas dans le sens de l'objectif d'une rapide réduction de moitié de la consommation d'espace, cette mesure permet aux conférences des SCOT de faire des propositions en

Pourtant, la déclinaison en cascade de l'objectif national de réduction de moitié de la consommation d'espace à chaque échelon territorial peuvent repousser son inscription dans les documents d'urbanisme jusqu'en août 2026 pour les SCOT et entre 2027 et 2028 pour les PLU et les cartes communales en fonction de leur couverture ou non par un SCOT. Pour ces documents, il ne restera alors que deux à trois ans pour atteindre l'objectif, alors que l'essentiel de leurs zones constructibles, urbanisées ou à urbanisées pourra déjà avoir été consommé, d'autant plus que le délai d'ouverture à l'urbanisation de six ans ne s'applique pas aux zones AU délimitées avant le 1^{er} janvier 2018. Pour ces zones, le délai de neuf ans continue de s'appliquer. Le législateur a en effet voulu éviter de contraindre les collectivités à lancer en urgence une révision de PLU qui n'aurait pas pu être anticipée.

Les délais ne sont pas les seules entraves à la réalisation de l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'espace. Celui-ci semble compromis par l'exonération de mise en compatibilité avec le SRADDET des SCOT, PLU et cartes communales approuvés avant le 22 août 2011 et dont les dispositions prévoient des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace d'au moins un tiers par rapport à la consommation réelle observée au cours de la période décennale précédant l'arrêt du projet de document lors de son élaboration ou de sa dernière révision. Comment dans ces conditions atteindre un objectif de réduction de moitié étant précisé que le SRADDET ne pourra pas reporter la consommation d'espace des territoires ainsi concernés sur les autres territoires de la Région ? Pour eux, la sobriété imposée ne peut en effet dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours des dix années précédant la promulgation de la loi. À ces consommations d'espaces s'ajouteront celles liées aux infrastructures régionales ou nationales comme l'emprise de la ligne de train Lyon-Turin pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes qui ne peuvent être comptabilisées localement et celles des communes soumises au RNU, non contraintes par le SRADDET. L'exonération ainsi offerte à certains SCOT, PLU et cartes communales semble en fait inverser la hiérarchie des normes puisque ce sont les objectifs du document inférieur qui vont dicter ceux du document supérieur.

L'objectif national ne sera finalement atteint qu'à la condition que la consommation d'espace effective passée, définie par l'INSEE comme « toute surface de terre sur laquelle est réalisé un "aménagement" ne permettant pas d'envisager un retour rapide et aisé de la parcelle vers son statut initial sans faire appel à des travaux plus ou moins conséquents de remise en état ¹ », soit

connaissance des décrets d'application de la loi, décrets qui établissent une nomenclature des sols artificialisés et définissent l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme.

1. OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES, *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, mai 2014.

très inférieure à la consommation d'espace planifiée qui n'est qu'une consommation potentielle.

L'examen des conséquences de la loi « Climat et résilience » sur les documents d'urbanisme et l'UTN que nous avons étudiés précédemment (*supra* n° 445, p. 589), à savoir le SCOT Tarentaise, le PLUi du Cœur de Chartreuse, le PLU de Chamrousse, la carte communale de Laffrey et l'UTN d'Huez, laisse augurer beaucoup de difficultés dans la mise en œuvre de la réduction de moitié de la consommation d'espace.

b. L'objectif décennal de réduction de l'artificialisation des sols compromis par des difficultés de mise en œuvre

537. Les documents que nous avons choisi d'étudier se situent tous dans la région Auvergne-Rhône-Alpes dont le SRADDET a été approuvé le 10 avril 2020.

Bien que celui ci constate qu'entre 2006 et 2015, l'artificialisation s'est opérée au détriment de 32 000 hectares d'espaces naturels agricoles et forestiers, soit l'équivalent de 10 terrains de rugby par jour¹, il se repose sur la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové pour assurer la poursuite de la baisse de la consommation d'espace² et ne fixe donc aucun objectif de réduction en la matière. Deux scénarii sont toutefois envisagés pour évaluer les incidences du SRADDET sur l'environnement :

- un scénario 1 dans lequel la consommation par habitant se maintient, et dans ce cas la consommation foncière régionale annuelle augmenterait de 50 % à l'horizon 2030 et de 139 % à l'horizon 2050 par rapport à la période 2006-2012,
- et un scénario 2 dans lequel la consommation régionale se maintiendrait à 3200 ha/an, et dans ce cas l'augmentation de population entraînerait une baisse de la consommation par habitant de 33 % à l'horizon 2030 et de 58 % à l'horizon 2050³.

Quelque soit le scénario on est donc loin des objectifs fixés par la loi « Climat et résilience ».

Le SRADDET a donc deux ans et demi pour y remédier⁴. À défaut, l'article 194 de la loi « Climat et résilience » prévoit que les SCOT ou en leur absence, les PLU et les cartes communales, doivent engager l'intégration d'un objectif, pour les dix années suivant la promulgation de la loi, de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes.

1. SRADDET AURA, 10 avr. 2020, état des lieux, 21.

2. *Ibid.*, p. 250.

3. SRADDET AURA, 10 avr. 2020, évaluation environnementale, p. 30.

4. L. n° 2022-217, 21 févr. 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Nous avons donc souhaité examiner l'avenir du SCOT Tarentaise-Vanoise, du PLUi de Char treuse, du PLU de Chamrousse, de la carte communale de Laffrey et de l'UTN d'Huez dans cette perspective. À priori, la loi « Climat et résilience » n'aura que peu d'incidences sur ces documents si le SRADDET est modifié dans les temps (i.), mais cette prospective est incertaine du fait des difficultés d'application de la loi (ii.).

i. Une loi sans grande influence sur les documents d'urbanisme récents et l'UTN étudiés

538. Écartons le cas de l'UTN d'Huez portant sur l'extension du Club Méditerranée, déjà réalisée (*supra* n° 455, p. 604). On pourrait toutefois se demander si la réalisation d'un tel projet serait possible en 2022. Une étude de réversibilité serait exigée mais quel changement de destination envisager pour un Club méditerranée de 440 chambres ? Que penser également des terrasses chauffantes du projet ? La Convention citoyenne pour le climat proposait d'interdire de chauffer les espaces extérieurs dans les espaces publics et le tertiaire dont la surface est supérieure à 500 m² (terrasses, sols chauffants). La loi a cependant considérablement réduit la portée de cette proposition puisque l'article L. 2122-1 A du code général de la propriété des personnes publiques n'interdit les systèmes de chauffage et de climatisation fonctionnant en extérieur que sur le domaine public. *A priori*, ce projet pourrait donc encore voir le jour à l'avenir sous réserve toutefois de l'évolution des normes de construction.

La question est plus intéressante concernant les documents d'urbanisme. Car la loi dispose que la mise en compatibilité avec le SRADDET n'est pas applicable au SCOT, au PLU et à la carte communale approuvés depuis moins de dix ans à la date de la promulgation de la loi, si leurs dispositions prévoient des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'au moins un tiers par rapport à la consommation réelle observée au cours de la période décennale précédant l'arrêt du projet de document lors de son élaboration ou de sa dernière révision.

Le **SCOT Tarentaise-Vanoise** pourrait *a priori* entrer dans ce cadre, car il planifie une consommation d'espace de 589 hectares en 15 ans contre 837 hectares de 2001 à 2013¹. Ramenés à une décennie ces chiffres deviennent 393 hectares planifiés contre 697 hectares consommés. Le DOO peut donc afficher une modération de la consommation d'espace supérieure à 33 %. Un certain nombre d'aménagements (notamment golfs et aménagements du domaine skiable) ne sont toutefois pas comptabilisés puisque la méthodologie du SCOT consiste à mesurer l'extension de la tâche urbaine à partir des fichiers fonciers (MAJIC) de la Direction générale des finances publiques et de la BD TOPO® de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Si toutefois il était démontré que le SCOT rentre bien dans le cadre de la

1. SCOT Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017, DOO, p 104 et rapport de présentation, p. 402.

dérogação, la consommation d'espace qui lui serait alors allouée s'appuierait sur son diagnostic de la consommation d'espaces effective passée de 2001 à 2013 (c'est-à-dire avant que la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ne viennent y apporter des restrictions) et permettrait une consommation future moyenne de 39,3 hectares par an, étant précisé que le SCOT a prévu ses besoins sur une quinzaine d'année (soit jusqu'en 2033)¹ (barre jaune sur le graphique en figure 2.1).

Si en revanche, le SCOT ne bénéficie pas de la dérogation, il devra se mettre en compatibilité avec le SRADDET avant 2027 (la barre bleue sur le graphique en figure 2.1 correspond à ce scénario avec une réduction de moitié de la consommation des espaces au SRADDET). Et si le SRADDET n'a pas été modifié dans les temps, c'est alors un objectif de réduction de moitié qui devra s'appliquer, calculé lui sur la base de la consommation effective d'espace pour la période du 22 août 2011 au 22 août 2021. Ne disposant pas de ces chiffres, nous nous sommes appuyées sur les chiffres publiés sur le site Sparte² qui s'appuie sur ceux de l'Observatoire de l'artificialisation des sols, pour la période du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2021 de 421,9 hectares³. Le premier constat est que si les méthodologies du SCOT et de l'observatoire des territoires étaient comparables, la consommation réelle serait supérieure à la consommation planifiée (421,9 hectares contre 393 hectares). Le deuxième constat est qu'une réduction de la consommation d'espace de moitié en 10 ans impliquerait un objectif de consommation effective de 211 hectares maximum de 2021 à 2030 (en rouge sur le graphique 2.1) presque 2 fois inférieure à l'objectif planifié de 393 hectares que s'est fixé le SCOT actuel⁴.

La même question concerne le **PLUi cœur de Chartreuse** qui affiche une modération de sa consommation d'espace de 50 % par rapport aux dix années précédentes et envisage une consommation future de 110 hectares⁵ (dont 62 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers), soit 11 hectares par an (6,2 hectares d'extension urbaine par an⁶) (voir graphique en figure 2.2). La méthodologie du PLUi cœur de Chartreuse diffère ici de celle du SCOT

1. *Ibid.*, rapport de présentation, p. 412.

2. <https://sparte.beta.gouv.fr> (visité le 18/08/2022).

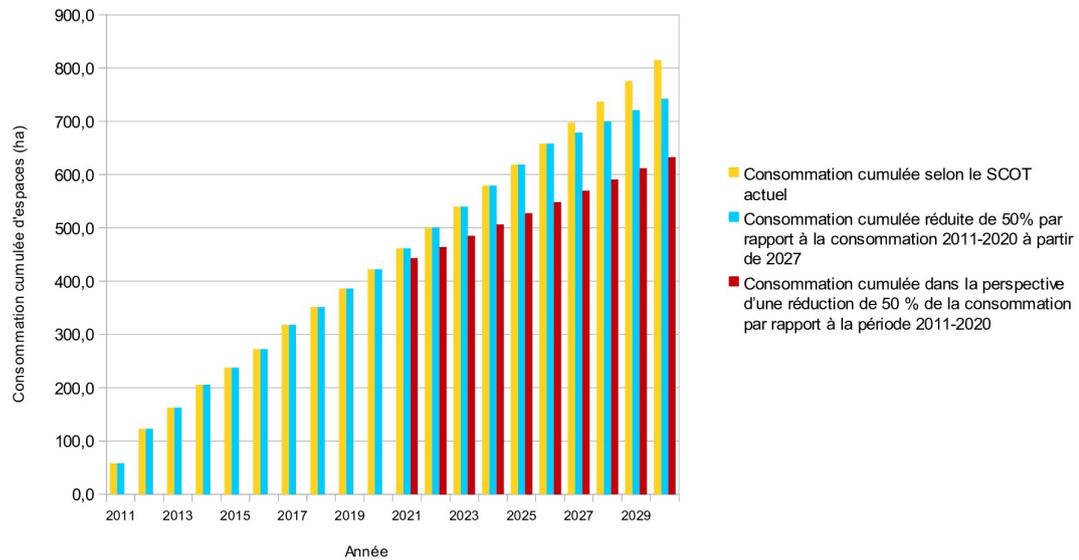
3. Le rapport annuel de l'observatoire du suivi du SCOT 2022 donne des chiffres comparables puisqu'il estime qu'environ 427 hectares ont été consommés entre 2009 et 2019. OBSERVATOIRE DU SUIVI DU SCOT TARENTAISE-VANOISE, *Rapport annuel 2022, 2023*, p. 8.

4. Pour l'heure, l'Observatoire du suivi du SCOT Tarentaise-Vanoise constate que les PLU du territoire sont surdimensionnés, par rapport à un objectif de réduction importante de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour la décennie 2021 -2031 et que « plusieurs stations, grandes ou moyennes, ont consommé en 4 années plus de la moitié de la STP [surface touristique pondérée] totale allouée pour 15 ans. La tendance à une consommation très forte de certaines stations moyennes se confirme. Le rééquilibrage envisagé vers les pôles de vallée ou pôle thermal n'est pas encore amorcé, souvent lié à la construction d'un ascenseur valléen. OBSERVATOIRE DU SUIVI DU SCOT TARENTAISE-VANOISE, *Rapport annuel 2022, 2023*, p. 11 et p. 31. »

5. PLUi-H du Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019, PADD, p. 19.

6. *Ibid.*, Rapport de présentation tome III, p. 18.

FIGURE 2.1 – SCOT Tarentaise-Vanoise - Historique de la consommation d'espace et projection de sa réduction en 2031 selon les options de la loi « Climat et résilience »



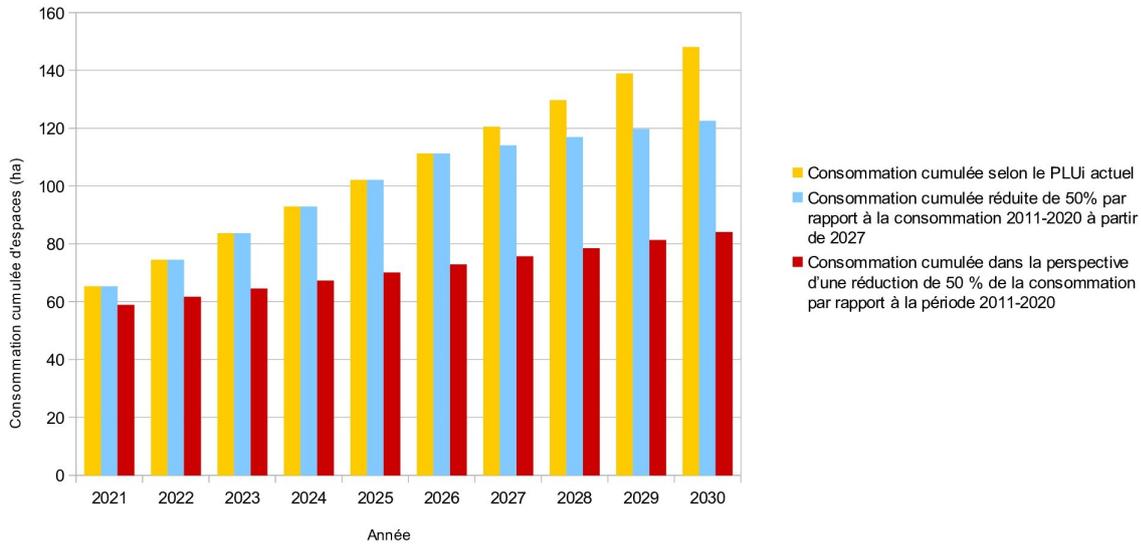
Source : S. M. Moulin. Données SCOT Tarentaise-Vanoise et site Sparte susmentionné.

Tarentaise-Vanoise puisqu'elle inclut dans son calcul le potentiel des espaces déjà urbanisés¹. Là encore, le PLUi, valant SCOT pourrait entrer dans le cadre de l'exonération de mise en compatibilité avec le SRADDET et s'en tenir à sa trajectoire initiale. Pourtant, si l'on calcule la consommation d'espace qui s'appliquerait en cas d'absence de modification du SRADDET, le résultat est bien différent de celui arrêté dans le PLUi en cours. Le site Sparte affiche en effet une consommation d'espace de 56 hectares de 2011 à 2020, qui induirait une réduction de la consommation d'espace à 2,8 hectares par an.

Le **PLU de Chamrousse** envisage une consommation d'espace de 0,24 hectares par an² contre 0,22 hectares par an de 2005 à 2015³, mais uniquement dans les espaces urbanisés. Si l'on ne prend en compte que l'extension urbaine dans la consommation d'espace, on pourrait donc dire que Chamrousse réduit son rythme de consommation d'espace de 100 %. Selon le site Sparte sa consommation d'espace a été de 3,7 hectares entre 2011 et 2020. Une application directe de l'objectif législatif impliquerait un rythme de consommation d'espace de 0,18 hectares par an supérieur à celui envisagé par le PLU si l'on exclut les espaces urbanisés de la consommation ou inférieur à celui envisagé si l'on prend en considération tous les changements d'usage des sols.

1. *Ibid.*, Rapport de présentation tome I, p. 243.
 2. PLU de Chamrousse, 25 nov. 2019, PADD, p. 20.
 3. *Ibid.* rapport de présentation, p. 166.

FIGURE 2.2 – PLUi Cœur de Chartreuse - projection de la réduction de la consommation d’espace en 2031 selon les options de la loi « Climat et résilience »



Source : S. M. Moulin. Données PLUi Cœur de Chartreuse et site Sparte susmentionné.

Ces chiffres ne reflètent cependant pas la réalité des projets urbains de la commune, car celle-ci envisage nombre d’aménagements touristiques dans les espaces naturels et agricoles, notamment sur son domaine skiable, qu’elle n’a pas comptabilisé dans sa consommation d’espace à venir. Ainsi le document graphique fait apparaître une retenue d’altitude (2,8 hectares) et une déchetterie en emplacements réservés et prévoit une zone NI, zone naturelle à aménager en vue de la pratique d’activités touristiques et de loisirs¹, une zone Nslm, zone naturelle à aménager en vue de la pratique d’activités touristiques et de loisirs motorisés. Les OAP organisent quant à elles la transformation du front de neige en espace ludique et l’aménagement du site de la croix de Chamrousse (belvédère, passerelles, aire de pique-nique, cheminements) auxquels viennent s’ajouter des projets ponctuels (hébergements insolites, entrepôt pour stocker les sièges d’un télésiège, luge sur rail, salle polyvalente, etc). Ce faisant, le cas de cette collectivité met en exergue toute l’ambiguïté des aménagements de pistes qui peuvent être considérés comme de la consommation d’espaces (voire de l’artificialisation après 2031) et devraient à ce titre être comptabilisés, option qui pénaliserait les restructurations des domaines skiables, mais qui en revanche favoriserait l’installation de toutes sortes d’équipements sur les pistes considérées comme déjà « consommées ». En l’occurrence, le choix semble être fait ici de ne pas comptabiliser les aménagements de pistes comme consommations d’espace mais de

1. Un skate park y a été construit. « Le nouveau skatepark est ouvert au public », *Le Dauphiné Libéré*, 29 août 2021, URL : <https://www.ledauphine.com/culture-loisirs/2021/08/29/le-nouveau-skatepark-est-ouvert-au-public> (visité le 18/08/2022).

considérer que le domaine skiable étant artificiel, on peut y prévoir de nouveaux aménagements sans ponctionner d'espaces naturels.

Seuls chiffres proches de ceux de l'observatoire de l'artificialisation des sols, la consommation d'espace de 2008 à 2018 affichée par la **carte communale de Laffrey** est de 3,1 hectares¹, contre 2,7 hectares de 2011 à 2020 selon le site Sparte. La carte communale vise à limiter l'extension urbaine à 1,5 hectares sur 10 ans mais elle dispose en plus de 2 hectares de « dents creuses » dans le tissu urbain existant.

Il résulte de ces chiffres que l'ensemble des collectivités dont nous avons étudié le document d'urbanisme ou la carte communale, a intérêt à ce que le SRADDET soit modifié, sous peine de devoir adopter des objectifs beaucoup plus ambitieux. Il s'en suivra une vague de mise en compatibilité de tous les documents d'urbanisme, car même ceux qui sont exonérés de la mise en compatibilité avec le SRADDET pour l'objectif décennal devront intégrer son objectif d'absence d'artificialisation à terme. Leur légalité devra être « rigoureusement contrôlée, en toute indépendance² ». La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale prévoit d'ailleurs que les services de l'État donnent leur avis sur « la sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers réalisée au titre du diagnostic du rapport de présentation » mais ce ne sera qu'à la demande du maître d'ouvrage du PLU (art. L. 153-16-1, C. urb.). Or, en matière de contrôle, le CESE a alerté le gouvernement sur « l'affaiblissement régulier des services de l'État, notamment des directions départementales des territoires (DDT) vidées des moyens pour remplir leurs missions par la réforme en cours de l'organisation territoriale de l'État et leur placement sous l'autorité directe des préfets. La logique est la même pour les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) conformément à un nouvel arrêté de restructuration de décembre 2020³ ».

En définitive, l'objectif de réduire de moitié la consommation des espaces pour la décennie 2021-2031 ne sera atteint que si la consommation d'espace effective est très inférieure à celle qui est planifiée. Ce résultat dépendra également beaucoup de la définition des différentes notions induites par la consommation d'espace et l'artificialisation nette ainsi que des méthodes utilisées pour mesurer ces surfaces.

1. Carte communale de Laffrey, 25 mai 2021, rapport de présentation, p. 102.

2. CESE, Avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, précité, p. 42.

3. *Ibid.*

ii. Un encadrement méthodologique du calcul de la consommation d'espace indispensable

539. Selon les méthodes de calcul retenues, les documents d'urbanisme pourront entrer ou pas dans le cadre de l'exonération de compatibilité avec le SRADDET. On le voit, certains documents s'appuient sur l'évolution de la tâche urbaine, tandis que d'autres utilisent les fichiers fonciers ce qui laisse donc penser que les « dents creuses » sont compatibles dans le second cas. D'autres outils peuvent également être utilisés comme les enquêtes de terrains telle que « Teruti Lucas » du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ou les images satellites (Corine Land Cover surtout utilisée à l'échelle européenne), auxquels s'ajoutent les observatoires locaux. Il paraît donc indispensable d'avoir une méthodologie commune qui s'appuie sur une définition claire de la notion de consommation d'espace. Celle-ci demeure en effet ambiguë. Pour l'Observatoire de l'artificialisation des sols, il s'agit d'un changement d'usage mais la loi la définit comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné (art. 194), ce qui *de facto* semble exclure les aménagements des espaces naturels, agricoles et forestiers qui ne génèrent pas d'urbanisation. Par ailleurs, on ne sait si la « création » d'espaces urbanisés vise la construction de bâtiments isolés et si la construction de parcelles « naturelles » situées dans la tâche urbaine est également concernée. Cette question est cruciale, car les agglomérations sont très denses et comportent peu de « dents creuses » tandis qu'en milieu rural, mis à part les centres ville et centres villages traditionnellement très denses, le tissu urbain est plus relâché offrant d'importantes possibilités d'urbanisation.

La nécessité de clarifier la notion de consommation d'espaces et son calcul a été évoquée pendant le processus législatif et à plusieurs reprises dans différents rapports administratifs ou parlementaires, car la consommation d'espace observée varie du simple au double selon l'outil utilisé et la définition sur laquelle il s'appuie¹. L'Observatoire de l'artificialisation des sols publie des chiffres à grosses mailles qui permettent de déterminer des tendances mais qui ne peuvent refléter complètement la réalité de terrain. Il s'appuie sur les fichiers fonciers qui excluent du calcul de la consommation les bâtiments agricoles, certains bâtiments publics, les parcelles non cadastrées (voiries publiques, fleuves...), les golfs, etc. Pour y voir plus clair il a établi un tableau des espaces « ambigus », qui peuvent être classés dans la catégorie d'espaces urbanisés ou espaces naturels, agricoles et forestiers, selon le point de vue choisi, tels que les golfs, les carrières, les chemins ruraux ou les espaces artificialisés partiellement construits. Il

1. CGDD, *Évaluation du taux d'artificialisation en France : comparaison des sources Teruti-Lucas et fichiers fonciers*, Ministère de la transition écologique et solidaire, août 2019, p. 59 ; A.-L. PETEL et D. POTIER, *Foncier agricole*, Rapport d'information 1460, Assemblée nationale, 5 déc. 2018 ; CEREMA NORD PICARDIE, *Mesure de l'artificialisation à l'aide des fichiers fonciers : Définition, limites et comparaison avec d'autres sources*, juin 2019, URL : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/suivi-consommation-espaces-naf> (visité le 25/01/2022).

classe en théorie les carrières et les golfs parmi les espaces « artificialisés » mais retire ces derniers équipements du calcul de consommation d'espace pour conserver la même définition sur tous les millésimes (les golfs n'étant artificialisés selon les fichiers fonciers que depuis une réforme fiscale de 2015).

L'Observatoire annonce donc les difficultés qui vont accompagner la délimitation de la notion d'artificialisation par décret. Les lobbies sont déjà à l'œuvre pour défendre leurs intérêts, notamment les producteurs d'énergie. C'est ainsi que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets exclut déjà du calcul de la consommation d'espace les installations de production d'énergie photovoltaïque situés dans les espaces naturels et agricoles (art. 194). Les carrières ne sont pas en reste puisque le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, classe parmi les sols non artificialisés les surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace. On ne trouve plus en revanche dans cette nomenclature les surfaces végétalisées (attenantes à des surfaces artificialisées notamment aux habitations, aux activités du secteur secondaire, tertiaire, aux équipements et espaces d'intérêt collectif délivrant des services publics), c'est-à-dire les jardins publics, les pistes de ski et autres aménagements de loisirs, qui figuraient parmi les surfaces non artificialisées du décret à l'état de projet. Autant dire qu'il s'agit d'une nomenclature provisoire dont la réécriture est déjà annoncée par le Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires¹.

Quoi qu'il en soit, la richesse du sol n'est clairement pas un critère pris en compte pour définir l'artificialisation. Par ailleurs, le décret omet de préciser le fait générateur qui permet de considérer que l'espace naturel devient artificiel : l'Observatoire des territoire prend l'exemple d'un terrain agricole converti en lotissement. Est-il considéré comme artificialisé à partir du moment où le terrain n'est plus exploité par l'agriculteur ? Le terrassement est réalisé ? La voirie et les aménagements sont réalisés ? La première maison individuelle est construite ? La dernière maison individuelle est construite² ?

1. Intercommunalités de France, ZAN : les décrets d'application pourraient évoluer, 25 juill. 2022, URL : https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=6801%5C&num_thematique=12%5C&id_newsletter=531#.Yt6fdgm6U14.twitter (visité le 09/08/2022). La loi « Climat et résilience » elle-même pourrait voir sa portée considérablement réduite par des propositions de lois : Propositions de loi n° 205 du 14 décembre 2022, n° 416 du 8 mars 2023 et n° 76, du 16 mars 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires pour le Sénat et proposition de loi n° 854 du 15 février 2023 visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols, pour l'Assemblée nationale.

2. CEREMA Nord Picardie, *Mesure de l'artificialisation à l'aide des fichiers fonciers*, op. cit., p. 4.

La Convention citoyenne pour le climat avait une conception de l'artificialisation plus large puisqu'elle la définissait comme l'action qui « consiste à transformer des terrains de pleine terre (espaces naturels, jardins et parcs publics de pleine terre, terres agricoles, forêts. . .) en terrain à construire, en infrastructures (voiries, ouvrages d'art, parking . . .) ou en espaces artificiels (terrains de sports, chemin et chantiers, espaces verts artificiels)¹ ».

540. Conclusion. Les politiques publiques ont longtemps minimisé les impacts du changement climatique pourtant annoncés depuis les années 1970². Les stations de haute montagne y ont même vu un avantage économique, la clientèle des stations de moyenne montagne se reportant sur elles pour avoir une « garantie » d'enneigement. La pression de la société civile, de l'autorité environnementale puis de la justice, qui se sont emparées des enjeux climatiques et de biodiversité, se fait néanmoins sentir.

En outre, la vulnérabilité des territoires touristiques a surtout été mise en lumière par la pandémie de covid qui a stimulé les réflexions pour une transition écologique des territoires de montagne. Le droit de l'urbanisme a également évolué pour donner de la consistance à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ses effets, thématiques désormais portées par le SCOT, document pivot entre SRADDET et PLU. La loi « Climat et résilience » est venue compléter cet édifice pour protéger les sols en urbanisme comme puits de carbone. Malheureusement, on est loin de la « révolution » annoncée par certains commentateurs de la loi « Climat et résilience » en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, du moins à moyen terme³. Cette loi ne comporte en effet pas d'approche systémique des enjeux d'atténuation et d'adaptation, abordés plutôt de manière thématique⁴. Symptomatique de l'absence de changement de paradigme, la protection des sols demeure scindée entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement. Il est protégé comme « puits de carbone » mais le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme ne lie pas l'artificialisation aux facteurs de séquestration du carbone que sont l'ancienneté du sol et sa dynamique de matière organique. De plus, ces termes sont suffisamment flous pour ne pas renseigner sur la question de savoir si les pistes de ski et les retenues d'altitudes seront considérées comme des artificialisations. Les premières peuvent en effet potentiellement entrer

1. CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT, Avis sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions, *op. cit.* p. 100.

2. C. BONNEUIL, P.-L. CHOQUET et B. FRANTA, « Total face au réchauffement climatique (1968-2021) », *Terrestres* 26 oct. 2021, URL : <https://www.terrestres.org/2021/10/26/total-face-au-rechauffement-climatique-1968-2021/> (visité le 24/06/2023).

3. V. DOEBELIN, « La lutte contre l'artificialisation des sols : une révolution de la loi Climat et résilience ! », *Droit rural* nov. 2021, 497, étude 20.

4. B. LORMETEAU, La loi climat et résilience, *op. cit.*, §8.

dans la catégorie des surfaces artificialisées « partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés » tandis que les secondes sont *a priori* considérées comme des surfaces non artificialisées « naturelles couvertes en permanence d'eau ».

Le Plan d'action climat 2.0 de la Convention alpine propose pourtant aux États membres de se doter d'une base de données commune sur les effets du changement climatique sur l'utilisation des sols ou résultant de cette l'utilisation des sols et d'identifier et de cartographier sur la base d'une approche comparable dans l'ensemble des Alpes, les sols riches en carbone. De plus, il suggère d'adopter une définition commune de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols ainsi que du redéveloppement des friches industrielles¹. Parmi les sols à protéger et/ou restaurer, le Plan d'action identifie, les landes, les zones humides et les tourbières, et on ne peut que regretter à cet égard l'abandon, par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, de l'article 3 de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 qui disposait : « les zones de marais, tourbières ou forêts seront laissées intactes ».

La définition d'objectifs chiffrés, si elle présente l'avantage de l'apparente objectivité par la mesure², risque néanmoins de déconnecter la consommation d'espace des besoins qui l'induisent en inversant la démarche d'élaboration des documents d'urbanisme qui peut devenir : « Quelle est l'enveloppe urbaine dont on dispose d'après le SRADDET ? », « Comment justifier ensuite les besoins du territoire pour consommer tout ce foncier (voire plus au nom de la compatibilité et de l'incertitude qui existe dans la consommation effective des espaces urbanisables) ? », démarche que l'on constate déjà pour les PLU couverts par un SCOT.

À terme cependant, la trajectoire ZAN pourrait s'avérer porteuse de progrès tant dans l'échelle de réflexion de l'aménagement du territoire qui ne pourra quasiment plus être communale, que dans les solutions à développer pour atteindre cet objectif. La montagne avec ses friches, son potentiel de lits froids à rénover ou reconvertir et son cadre de vie, dispose en effet d'atouts importants pour innover en surfant notamment sur la vague du télétravail³, si elle parvient toutefois à entamer sa transition du « tout tourisme » vers une pluralité d'activités.

1. CONVENTION ALPINE, Plan d'action climat 2.0 approuvé par la XVI^{ème} Conférence Alpine, avr. 2021.

2. Citons ici Mark Twain « Il y a trois sortes de mensonges : les mensonges, les gros mensonges et les statistiques » que l'on peut étendre au-delà des statistiques à bon nombre d'objectifs politiques chiffrés.

3. Encore que cette solution ne soit pas toujours porteuse de réduction de gaz à effet de serre. GREENWORKING ET ADEME, *Étude sur la caractérisation des effets rebond induits par le télétravail*, 2020.

Conclusion de la deuxième partie

541. Bien que très en deçà des propositions adoptées par la Convention citoyenne, la loi « Climat et résilience » marque un progrès certain dans la lutte contre le changement climatique même si en urbanisme beaucoup de dispositions restent très générales et sont à ce titre encore peu opérationnelles. Elle infléchit très fortement le droit de l'occupation des sols vers un droit de sa préservation, bien que cette protection demeure essentiellement quantitative.

Les élus de la montagne ne se sont pas saisis de cette opportunité pour mettre en lumière la vulnérabilité de leur territoire, contrairement aux élus du littoral qui y ont fait intégrer les problématiques liées au recul du trait de côte. Il en résulte une dissonance toujours plus grande entre le droit de l'urbanisme en montagne et le droit commun, toujours plus protecteur.

Aujourd'hui, face à des projets de développement des domaines skiables « d'un autre temps » portés par les collectivités territoriales et validés par l'État, le juge administratif est le dernier rempart pour préserver le milieu naturel et les espèces qu'il abrite. Saisi en référé dans une affaire opposant des associations de protection de la nature au préfet de Haute-Savoie, il a en effet estimé que l'urgence écologique primait sur l'intérêt général qui découlait de la réalisation d'une retenue collinaire essentiellement destinée à assurer l'enneigement artificiel d'une station avec des conséquences qui ne seraient pas réversibles¹. De même, la décision du tribunal administratif de Grenoble du 30 mai 2023 marque un tournant certain dans l'aménagement des territoires de montagne puisque le juge y fait preuve d'une vigilance particulière en matière d'aménagement touristique : il rappelle aux élus des stations qu'ils doivent présenter des solutions de substitutions dans les UTN et soulève les contradictions de leurs politiques au regard de leurs objectifs, les exhortant ainsi à faire le deuil de l'« or blanc » en sortant de l'étape de « négociation » pour avancer vers celle de l'acceptation d'un monde où les ressources et la biodiversité s'épuisent les unes après les autres.

Bien qu'on ne puisse que se réjouir de cette décision, on ne peut que s'inquiéter de l'inertie des pouvoirs publics en matière de lutte contre le changement climatique, et de leur soutien à des équipements de maladaptation. La Mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes², constate en effet qu'après une diminution relative du nombre de projets pendant les deux années de la pandémie de Covid, en 2020 et 2021, le nombre de projets des domaines skiables dont elle a été saisie a retrouvé, voire parfois dépassé en 2022, son rythme des années

1. TA Grenoble, 25 oct. 2022, n° 2206293, *FNE AURA, FNE Haute-Savoie et al.*, ord.

2. Avec les stations du Massif-central et celles du Massif du Jura situées dans le département de l'Ain, la MRAE Auvergne-Rhône-Alpes estime que les trois-quarts des projets des stations et des domaines skiables français sont de son ressort : MRAE AURA, *Rapport annuel 2022 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes*, 2023, URL : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/le-rapport-d-activite-2022-de-la-mrae-auvergne-a923.html> (visité le 31/05/2023), p. 33.

antérieures, que ce soit en travaux de pistes, en projets de retenues collinaires et de neige de culture, ou en nombre d'appareils de remontée mécanique¹.

La crise sanitaire de 2020-2021 n'a semble-t-il pas constitué un électrochoc assez puissant et ce d'autant moins que le Plan de relance ne s'est pas accompagné d'une exigence de transition². Seul bémol toutefois, le soutien financier accru à la création de foncières locales pour rénover des appartements inoccupés en station³. Après un hiver sans remontées mécaniques, c'est la hausse du prix de l'énergie qui menace à présent les stations de ski. Viendront ensuite des hivers sans neige plus fréquents.

Le volet « climat » des schémas de massifs sauront-ils en tirer les conséquences ? Pour l'heure, les dernières annonces à l'échelle internationale ne sont guère réjouissantes : alors que l'Organisation météorologique mondiale (OMM) annonce que la probabilité d'un dépassement temporaire du seuil de 1,5 °C n'a cessé d'augmenter depuis 2015⁴, avec de lourdes conséquences pour les régions de montagne et une fonte irréversible de ses glaciers et que le gouvernement français⁵ envisage un scénario où le climat se stabilise à +3° C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle, les Jeux asiatiques d'hiver de 2029 sont programmés en Arabie Saoudite⁶.

1. *Ibid*, p. 34.

2. COUR DES COMPTES, *Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques*, Rapport annuel, 16 fév. 2022, p. 541-573.

3. « L'État s'attaque aux logements inoccupés des stations » qui est de nature à limiter la consommation d'espace : *La Dauphiné Libéré*, 19 jan. 2022.

4. OMM, Bulletin – Température moyenne mondiale : probabilité de 50 % d'un dépassement du seuil de 1,5 °C au cours des cinq prochaines années, 9 mai 2022.

5. « Le gouvernement lance une consultation avec un scénario de 4 °C », *Montagne leaders news*, 31 mai 2023, 610, p. 5.

6. S. COURAGEOT, « Jeux asiatiques d'hiver en Arabie Saoudite : “un projet aberrant et totalement à l'opposé de ce qui est souhaitable pour la planète” dénoncent les stations de ski françaises », *France 3 Bourgogne Franche-Comté*, 6 oct. 2022, URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne-franche-comte/doubs/jeux-asiatiques-d-hiver-en-arabie-saoudite-un-projet-aberrant-et-totalement-a-l-oppose-de-ce-qui-est-souhaitable-pour-la-planete-denoncent-les-stations-de-ski-francaises-2629540.html> (visité le 21/05/2023).

Conclusion générale

La loi « Montagne » aura bientôt quarante ans. Première loi de développement durable en France, elle était en avance sur la réglementation de droit commun des POS, avant de prendre du retard sur celle applicable aux PLU. De plus, elle n'a finalement commencé à être vraiment appliquée qu'une fois vidée de sa substance à l'exception de quelques dispositions relatives à l'immobilier de loisirs ou au logement des saisonniers, dispositions qui sont néanmoins applicables à l'ensemble du territoire national. Ce constat invite donc à questionner la pertinence de cette loi qui conforte aujourd'hui encore un modèle de développement dépassé (§ 1.) grâce à une procédure UTN défaillante (§ 2.) qui ne permet pas de vérifier la réelle contribution des projets touristiques aux performances socio-économiques de l'espace montagnard (§ 3.). Nous présenterons ensuite des éléments susceptibles de permettre de « reconstruire la montagne en mieux » (§ 4.) avant de proposer quelques pistes juridiques pour adapter le droit aux enjeux des territoires de montagne (§ 5.).

§ 1. La loi « Montagne » conforte un modèle de développement touristique dépassé

Trois éléments principaux avaient dicté la loi « Montagne » : la désertification, l'autodéveloppement des populations de montagne et la recherche d'un équilibre entre développement touristique et protection de l'environnement.

Sur le premier point, l'ANEM affirme qu'il « ne peut y avoir de protection sans développement, car c'est l'homme qui par son travail, façonne et protège la montagne et celui-ci n'y restera que si on lui donne les moyens économiques et sociaux¹ ». Cette préoccupation bien que légitime, a mené à favoriser des activités touristiques sans prendre en compte leurs conséquences environnementales et climatiques. Si on ne peut nier le développement économique qu'elles ont généré², l'urgence climatique invite aujourd'hui à inverser cette logique. À l'ère

1. « Pour la montagne », *Lettre de la montagne*, supplément au n° 29-2, mars 1997, p. 7.

2. À ce titre le récit des conditions de vie en montagne du début du XX^{ème} siècle aux années 1970 de

de l'anthropocène, il faut en effet donner les moyens à la nature de permettre le maintien de la présence humaine.

Cette remarque concerne également, l'autodéveloppement qui devait mettre fin à la montagne « colonisée ». En effet, outre la question du rapport de force entre élus et aménageurs que la loi n'a pas suffi à équilibrer dont nous reparlerons plus loin, la notion de « colonisation » a pris une nouvelle forme selon David Van Reybrouck. Cet historien écrit en effet : « L'humanité aborde le prochain siècle sans pitié aucune, avec la même avidité et la même myopie qui lui ont permis autrefois de s'approprier des continents entiers. Le colonialisme s'inscrit désormais dans le temps, et non plus dans l'espace ; le pire n'est peut-être pas derrière nous, mais devant nous. Nous nous comportons en effet en colonisateurs des générations futures. Nous les privons de leur liberté, de leur santé, peut-être même de leur vie - tout comme les colonisateurs l'ont fait par le passé¹. » Or, compte tenu du modèle de développement des stations de sports d'hiver qui repose sur une destruction des sols, une consommation croissante d'eau, des besoins énergétiques conséquents², on pourrait dire que la « décolonisation » de l'espace montagnard s'est faite aux prix d'une colonisation du temps.

Ces éléments suffisent à démontrer que la loi « Montagne » a failli sur le troisième point, celui de l'équilibre à trouver entre développement touristique et préservation de l'environnement. L'illustration en figure 1 que donnait la brochure de la DATAR « La montagne, une loi une politique³ » du principe de protection de la montagne est donc très éloignée de la réalité.

La prise en compte de l'environnement dans les documents et décisions d'urbanisme s'est cependant considérablement améliorée depuis l'adoption de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne grâce à l'évolution du droit commun qui a permis l'augmentation de la couverture des PLU⁴, l'élargissement de l'échelle de réflexion de l'aménagement du territoire (malgré la réticence de certains élus à transférer leur

Mme Carles est éclairant : R. DESTANQUE, *Une soupe aux herbes sauvages-Émilie Carles*, Le livre de poche, 1979, 280 p.

1. D. VAN REYBROUCK, *Nous colonisons l'avenir*, Arles : Actes Sud, 2023, p. 17.

2. C'est ce que montrent les bilans carbone mentionnés dans cette thèse. Ces besoins sont croissants, comme le remarque J.-P. Lamic qui indique qu'entre 1980 et 2007 la puissance électrique mobilisée pour la production de neige de culture est passée d'un niveau proche de 0 à près de 250 000 kW qu'il met en perspective avec les 150 000kW qui en 1980 suffisaient à alimenter l'intégralité des remontées mécaniques françaises : J.-P. LAMIC, *Sports d'hiver durables : les pistes du possible*, Écologie, Gap : Y. Michel, 2010, p. 120.

3. DATAR, *La montagne, une loi une politique*, brochure, Paris : supplément au BTI n° 389, non daté, p. 74.

4. Il est difficile de trouver les chiffres à l'échelle nationale pour les territoires de montagne mais si l'on prend le département des Hautes-Alpes par exemple où la totalité des communes sont classées en zone de montagne, il y avait 122 PLU pour 162 communes en 2021 d'après la base de données statistique du géoportail de l'urbanisme : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistiques/france/> (visité le 21/06/2021). En 1999, il n'y avait que 113 POS pour 175 communes : P. BLONDEL, G. BAZIN et J. BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Paris, France : La documentation française, 1999, p. 366. La surface couverte par un document d'urbanisme pour ce territoire est aujourd'hui de 80 % d'après la base de données statistique du géoportail de l'urbanisme précitée.

FIGURE 1 – Illustration de la protection de la montagne par la loi dans une brochure officielle



DATAR, *La montagne, une loi une politique*, brochure, Paris : supplément au BTI n° 389, non daté, p. 74.

compétence en matière d’urbanisme, d’office du tourisme, d’eau et d’assainissement¹), le développement de la planification environnementale et l’amélioration constante des connaissances dans ce domaine qui trouvent désormais systématiquement une traduction en urbanisme et enfin grâce à un rapprochement croissant des législations d’urbanisme et d’environnement. Une étape supplémentaire dans l’intégration des préoccupations environnementales a été franchie avec la loi « Climat et résilience », même si sa mise en œuvre en cascade et ses probables inflexions réglementaires risquent d’en réduire considérablement la portée.

Ces évolutions du droit commun avaient pourtant été amorcées avec la procédure des UTN. On peut donc s’interroger sur les défaillances de ce dispositif.

§ 2. Les UTN, un dispositif défaillant

Les failles du dispositif des UTN trouvent leur origine dans le processus de production des normes qui encadrent les UTN, à commencer par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne elle-même. Cette loi a dit-on été adoptée à

1. La prise de compétence eau et assainissement par les communautés de communes a été reportée au 1^{er} janvier 2026 par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes notamment à la demande des élus de la montagne. Voir M.-N. BATTISTEL et J.-B. SEMPASTOUS, *Mise en application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport d’information 538, Assemblée nationale, 21 déc. 2017, p. 48.

l'unanimité à l'Assemblée nationale¹. Pourtant près du tiers des élus se sont abstenus². Ne se sont-ils pas sentis concernés par des questions qui touchent pourtant aux châteaux d'eau et aux réservoirs de biodiversité nationaux ? Ont-ils voulu laisser le soin aux élus de la montagne de se prononcer ? Les évolutions ultérieures de cette loi ont ensuite été impulsées par les seuls élus de la montagne. La loi a donc bien renforcé un sentiment d'identité montagnarde mais a failli dans la prise de conscience de l'importance de ce territoire comme porteur d'enjeux nationaux. Cette thèse n'a fait qu'effleurer la question du lobbying à l'œuvre dans les évolutions ultérieures de la loi « Montagne » et dans le processus décisionnel des UTN, mais comme le suggéraient Jean-François Joye, Nicolas Kada et Philippe Yolka³, il faudrait un travail de sociologie ou de sciences politiques pour révéler le dessous des cartes et pouvoir « comprendre la partie qui se joue⁴ ». Oriane Sulpice aborde cette question sous l'angle de la fabrication de la jurisprudence⁵ (notamment dans l'interprétation et l'application que reçoivent les décisions de justice relative à l'urbanisme en montagne). On trouve également des éléments de réflexion sous l'angle de la fiscalité dans un article de François Barque⁶.

Pour l'heure, on ne peut que constater le caractère favorable quasi-systématique des avis des commissions UTN des comités de massifs et de la formation UTN des CDNPS et regretter que la profession (directeurs de société d'aménagement de stations de ski, d'école de ski, hôteliers..) ou les fonctions (au sein de sociétés anonymes ou de sociétés civiles immobilières) des membres élus de ces commissions ne soient pas mentionnées. Elles apporteraient très certainement des informations sur les conflits d'intérêts qui peuvent parfois s'y jouer. La liste de « partenaires » qui figure sur le site internet de l'ANEM (énergéticiens, banquiers, aménageurs, etc., tels que le groupe La poste, EDF, Dalkia (groupe EDF), Enedis, Suez, Banque des territoires, RTE, Eutelsat, Camping-car park, Pitch'one, Orange, Bouygues, SFR, Veolia, Citeo), interroge en tout cas sur la capacité des élus de cette association à porter la parole des citoyens plutôt que celle des entreprises dans la lutte contre le changement climatique.

Il résulte de cette représentativité des montagnards partielle voire partielle un fossé croissant entre les représentants des collectivités territoriales qui continuent à soutenir des projets

1. V. VLÈS, *Le projet de station touristique*, Le territoire et ses acteurs, Talence : Presses universitaires de Bordeaux, 1996, p. 187.

2. 155 députés sur 482 votants

3. J.-F. JOYE, N. KADA et P. YOLKA, « Le droit et la montagne. Regards croisés sur l'innovation juridique » in *Innovation en territoire de montagne*, sous la dir. de M. ATTALI, A. DALMASSO et A.-M. GRANET-ABISSET, Grenoble : PUG, 2014, p. 194.

4. *Ibid.*

5. O. SULPICE, *Le contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme fabrique de la jurisprudence. Entre rationalités juridiques et intérêts politiques*, sous la dir. de J.-C. FROMENT, Thèse de droit, UGA, 2020.

6. F. BARQUE, « La fiscalité des remontées mécaniques » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et P. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 395-414.

« anachroniques ¹ » et certains de ses habitants (guides de montagne ², skieurs professionnels ³) qui s'inquiètent du coût carbone de tels équipements et de l'accélération du changement climatique.

Sur le fond, la procédure des UTN avait pour fonction d'imposer une réflexion plus poussée de l'aménagement touristique mais elle s'est progressivement limitée à des équipements toujours moins nombreux par le jeu du relèvement des seuils. Elle se concentre aujourd'hui encore sur les aménagements touristiques dit « intensifs » là où la diversification se traduit souvent par des aménagements dit « extensifs » qu'on ne peut plus opposer ⁴, le premier ayant le mérite de concentrer dans les espaces relativement réduits des impacts certes intenses mais qui peuvent être limités tandis que les seconds évitent la réalisation d'infrastructures importantes mais s'étalent sur de vastes territoires dépendant de la voiture individuelle, au risque de la surfréquentation.

Car la procédure UTN concerne l'industrie du tourisme qu'elle accompagne d'une réflexion en terme de « produit touristique ⁵ », alimentant ainsi une vision marchande de la montagne. Le touriste s'en trouve réduit à un rôle de consommateur ⁶ d'eau, de nature, de paysages et de foncier ⁷ et de biens de production ⁸ dont les déplacements sont canalisés par un urbanisme fonctionnel et standardisé, les menant du parking au front de neige par des galeries commerciales ⁹.

Autre héritage du « Plan neige », les flux de touristes ont continué à être abordés sous le seul angle de la capacité de charge du territoire et du domaine skiable, sans réflexion sur la mobilité pour atteindre les domaines skiabiles ¹⁰ ou sur le bilan carbone des équipements programmés.

1. Pour reprendre les propos d'une habitante du Vercors à propos du projet de Tony Parker de création de 1700 lits touristiques « Isère : quelques centaines de manifestants se mobilisent dans le Vercors contre trois grands projets touristiques », *France 3 Régions*, 12 nov. 2022.

2. « L'avenir du métier de guide de montagne en question », *Montagne leaders news*, 15 juin 2022, 589.

3. « 142 skieurs professionnels alertent "Notre sport est en danger" », *Montagne leaders news*, 22 fév. 2023, 603.

4. CONVENTION ALPINE, Lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 alinéa 3 du protocole tourisme en vue d'une pratique cohérente de sa mise en œuvre au niveau alpin, adopté par la XIV^{ème}, Conférence Alpine, 13 oct. 2016.

5. L. CHABERT, « L'évolution des rapports de force dans l'aménagement de la montagne pour le ski, l'exemple rhonalpin », *Revue de géographie de Lyon* 1988, 63, 4, p. 209.

6. R. CHRISTIN, *Manuel de l'anti-tourisme*, Ecosociété, 2018, 144 p.

7. G. FABLET, « La croissance immobilière des stations de sports d'hiver en Tarentaise : entre vulnérabilités conjoncturelles et dérèglements structurels », *RGA* 2013, 101-3.

8. A. BONNEMAIS, *Vulnérabilité et résilience d'un modèle de développement alpin : Trajectoire territoriale des stations de sports d'hiver de haute altitude de Tarentaise*, sous la dir. de C. GAUCHON et V. PEYRACHE-GADEAU, Thèse de Géographie, UGA, 2015, p. 163.

9. *Ibid.*, p. 165.

10. Ce sujet est également éludé (du moins sous l'angle des émissions de gaz à effet de serre) par le dernier rapport de l'OMT et de la FAO, qui mentionne néanmoins un risque d'augmentation des coûts des transports liés aux politiques climatiques : R. ROMEO et al., *Mountain tourism – Towards a more sustainable path*, Rome, 2021, 105 p.

Mais bien que la crise sanitaire ait mis l'accent sur la fragilité d'une économie dépendante des clientèles étrangères, le budget consacré par Atout France à la promotion des montagnes françaises a triplé¹.

Il nous faut enfin revenir sur la pertinence théorique du volet économique et financier de la procédure UTN qui aurait dû permettre de vérifier la rentabilité économique des projets publics, de s'assurer de leurs retombées économiques pour le territoire et de limiter la dépendance des collectivités territoriales aux aménageurs. Car ces éléments ressortent surtout du mythe.

§ 3. Le mythe de la contribution des UTN aux performances socio-économiques de l'espace montagnard

Dès 1972, les auteurs d'une thèse sur l'aménagement touristique de la montagne questionnaient la réalité des retombées économiques des projets d'aménagement des domaines skiables en ces termes :

« Les choix et justifications de la doctrine [neige] insistent sur l'intérêt économique qui est loin d'être prouvé pour le moment. Une des fonctions de la doctrine est de diffuser une idéologie du tourisme en montagne capable de masquer les réalités. L'autre fonction est de faciliter l'application des choix qui ont été faits. ... L'aide des pouvoirs publics paraît justifiée si les objectifs visés (rentrée de devises, relance économique de la montagne) sont un jour atteints ; Dans le cas contraire, il s'agit tout au plus d'une aide pour un type d'équipement limité au profit de quelques privilégiés. En d'autres termes, il s'agirait d'une aide à la formation de surprofits pour les promoteurs afin de compenser la différence du taux de rentabilité des capitaux investis en montagne par rapport à un autre lieu² ».

Or aujourd'hui, si des retombées économiques positives sont systématiquement affichées dans les dossiers UTN, leur réalité n'est jamais vérifiée³. Certes le chiffre d'affaires de certaines

1. « Tourisme de montagne : le gouvernement veut "faciliter" une saison de ski qui s'annonce "très bonne" », *France 3 Alpes* 22 sept. 2021, URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/tourisme-de-montagne-le-gouvernement-veut-faciliter-une-saison-de-ski-qui-s-annonce-tres-bonne-2259148.html> (visité le 03/03/2023).

2. J. CLAPIER et B. PERRIER, *L'aménagement touristique de la montagne : le cas des stations intégrées*, Thèse. Urbanisation et aménagement, Grenoble : Université des sciences sociales, 1972, 3 vol. p. 60 et s.

3. À l'échelle de la Convention alpine, le rapport du comité de vérification sur le thème du tourisme indique que selon l'un(e) des expert(e)s interrogé(e)s, les informations relatives aux impacts socio-économiques des projets touristiques sur la population de l'espace alpin sont insuffisantes : COMITÉ DE VÉRIFICATION DE LA CONVENTION ALPINE, *Examen approfondi du thème « Tourisme »*, ImplAlp/2016/24/7/1, 2016, p. 14.

stations de sport d'hiver est impressionnant. Mais qu'en est-il du résultat d'exploitation ou du financement public de beaucoup d'aménagements ? La chambre régionale des comptes s'inquiète par exemple du financement des domaines skiables d'Auron et d'Isola 2000, pour lesquelles « le développement et la gestion des stations sont ainsi financés par le contribuable départemental et métropolitain, ce dernier au double titre des impôts départementaux et intercommunaux, et non par les seuls usagers des stations ¹ ». Car les collectivités financent des équipements lourds de plus en plus soumis à l'aléa climatique, sans véritables études de rentabilité sur le long terme, pour permettre la vente de programmes immobiliers au bénéfice de sociétés privées. En outre, les conventions d'aménagements, quand elles existent, ne parviennent pas à équilibrer les dépenses publiques et les bénéfices privés. Certes la rénovation de l'immobilier de tourisme prend de l'importance, sans pour autant prendre complètement le pas sur la construction de lits neufs, mais là encore, les élus ne semblent pas prendre la mesure de l'urgence climatique quand ils demandent des mesures dérogatoires pour que les propriétaires de meublés de tourisme qui louent leur bien moins de cent vingt jours par an soient exonérés de l'obligation de répondre aux normes de performances énergétiques, si bien qu'après avoir bénéficié de réductions fiscales, à l'achat, les meublés de tourisme continuent à bénéficier d'avantages réglementaires alors même qu'ils ne constituent pas des lits chauds ².

Malgré les alertes répétées des institutions financières ³ (*supra* n° 508, p. 682), l'argent qui pourrait servir à la transition écologique sert à financer des équipements à moyen terme sans égard pour les générations futures. Pis, la note d'enjeux du schéma de massif des Pyrénées révèle que l'aménagement des équipements de randonnée s'avère tout à fait rentable, voire plus rentable que les équipements du domaine skiable (*supra* n° 484, p. 649), avec des bénéfices mieux répartis sur le territoire.

Alors que certains chercheurs rappellent le « déficit quasi total de la prise de conscience du dépassement avéré, depuis près de dix ans, de la saison d'hiver par la saison d'été en termes de nombre de séjours touristiques et de chiffre d'affaires ⁴ », il devient donc indispensable de réaliser des études sur « ce que rapportent réellement les sports d'hiver à un territoire communal et ce qu'ils coûtent en terme d'investissement mais aussi sur le plan social et environnemental ⁵ ».

1. CRC PACA, *Rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat mixte des stations du Mercantour (Alpes-maritimes)*, 6 jan. 2017, p. 5.

2. « L'ANMSM alerte les pouvoirs publics sur la rénovation de l'immobilier de loisirs », *Montagne leaders news*, 22 fév. 2023, 603.

3. La Cour des comptes prépare un nouveau rapport sur le financement des stations de sports d'hiver : « Mountain Wilderness devant la Cour des comptes », *Montagne leaders news*, 17 mai 2023, 609, p. 7

4. P. BOURDEAU, « La transition en action », *Espaces tourisme et loisirs HS 2022*, La transition au cœur des territoires de montagne, p. 41.

5. G. FLECHET, « La difficile transition du tourisme de sports d'hiver », *Pop'sciences mag* juin 2021, 8, p. 39.

Sur cette question, l'association France nature environnement constate pour sa part qu'en Haute-Savoie « le revenu moyen disponible par personne est plus bas au Grand-Bornand qu'au Reposoir et identique entre le Reposoir et la Clusaz¹ (données INSEE 2019) » et en conclut que « l'activité de ski de masse ne crée donc pas de richesses pour la population résidente² ». Après ce mythe des retombées économiques partagées, c'est celui de la décolonisation qu'il nous faut déconstruire.

La Cour des comptes constatait en effet en 2018, l'aggravation de certains déséquilibres entre des opérateurs puissants et intégrés et collectivités toujours isolées ainsi que la persistance de l'asymétrie de la relation entre autorités organisatrices et exploitants qui freine les adaptations nécessaires au changement climatique³. Peut-on alors vraiment parler d'autodéveloppement et de décolonisation ? À titre professionnel, nous avons pu constater que nombre de modifications et de révisions de POS et de PLU étaient dictées par les aménageurs, allant jusqu'à choisir la localisation, les règles d'implantation et l'aspect extérieur de leurs constructions, sans que cela suscite de réflexion ou de négociation communale.

Enfin, troisième mythe sur lequel il nous faut revenir, celui du caractère social des stations de ski qu'a récemment rappelé l'observatoire des inégalités⁴. Certes, des efforts sont fait pour attirer une clientèle plus jeune en montagne notamment par le développement de stations connectées. Mais il s'agit surtout d'attirer la clientèle de demain qui peine à se renouveler⁵. Le financement par le contribuable d'aménagements touristiques, qui en outre s'éloignent toujours plus de la valorisation initiale des ressources naturelles et du patrimoine montagnards⁶ et privatise des espaces⁷, « pose une question morale dans le cadre du développement durable. Peut-on consacrer autant de ressources pour le plaisir des plus nantis alors que les besoins d'une partie

1. Le Grand Bornand et La Clusaz sont des « grandes stations de ski » tandis que le Reposoir est une « petite station de ski » selon les critères de E. GEORGE-MARCELPOIL et al., *Atlas des stations du massif des Alpes*, IRSTEA, nov. 2012.

2. FÉRAILLE, É., *Arrêtez le massacre*, FNE actualités montagnes, 20 fév. 2023.

3. COUR DES COMPTES, *Les stations de ski des Alpes du Nord face au changement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, Rapport annuel, fév. 2018, p. 445.

4. OBSERVATOIRE DES INÉGALITÉS, *Les sports d'hiver, une pratique de privilégiés*, 10 fév. 2023, URL : <https://www.inegalites.fr/Les-sports-d-hiver-une-pratique-de-privilegies> (visité le 20/05/2023).

5. Nous n'avons pas trouvé d'études sur la corrélation possible entre la croissance des loisirs numériques et le désintérêt des jeunes pour les sports d'hiver en France. Le chercheur Masaaki Kureha expliquait lors d'une conférence à l'UGA qu'au Japon, les jeux vidéos étaient des concurrents du ski plus redoutables que les destinations lointaines et détournaient les jeunes des sports de pleine nature : M. KUREHA, « Les enjeux de développement des stations de ski au Japon », UGA UFR de Chimie et de Biologie, 20 fév. 2020.

6. C. de JONG, « A white decay of winter tourism in Europe » in *Climate change adaptation manual*, sous la dir. de A. PRUTSCH et al., New-York : Routledge, 2014, p. 226-233, p. 226.

7. Le Club arc Alpin et la CIPRA indiquent même que l'extension et le regroupement des domaines skiables en Suisse limitent les formes de tourisme proches de la nature ou extensives du fait de la création et de l'extension de zones de tranquillité comme mesures de compensation dans ce contexte : COMITÉ DE VÉRIFICATION DE LA CONVENTION ALPINE, *Examen approfondi du thème « Tourisme »*, ImplAlp/2016/24/7/1, 2016, p. 22.

de la population ne sont pas satisfaits¹ ? ».

Tous ces éléments, remettent ainsi en cause la contribution des domaines skiables aux « performances socio-économiques de l'espace montagnard » et interpellent sur le financement par les contribuables du service public des remontées mécaniques. Au-delà des seules stations de ski, alors que les aménagements ludiques « quatre saisons » se multiplient, souvent sans lien avec les aménités montagnardes, quel tourisme et quel avenir est souhaitable pour reconstruire la montagne ?

§ 4. Éléments pour « reconstruire la montagne en mieux »

Le « Build Back Better » (BBB) (ou reconstruire en mieux), consiste, d'après le Haut conseil au climat, à « mettre en œuvre une reconstruction préventive, avec de nouveaux matériaux, de nouvelles normes, une nouvelle architecture, de nouvelles infrastructures de protections, en relocalisant parfois, mais aussi [à] modifier l'aménagement du territoire, développer les systèmes d'alerte et de prévention, optimiser les ressources, améliorer la culture du risque et de la sécurité. Le BBB implique de s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité. Il présuppose que la résilience s'opère au prix de transformations structurelles et que le relèvement est un temps d'apprentissage, d'innovation et d'émergence, pour le bénéfice des populations et des activités présentes sur le territoire² ».

Reprenons ici la méthodologie proposée par le HCC pour parvenir à ces transformations. Qu'est-ce qui doit être maintenu ? En effet, « du point de vue des sociétés, il y a résilience lorsque des fonctions, des identités, des valeurs fondamentales, sont préservées³ ». Revenons donc aux valeurs et aménités de la montagne que nous évoquions en introduction. Qu'est-ce que la montagne a d'unique et de spécifique ? Nous écoutions récemment le témoignage de personnes en difficultés⁴, emmenées en montagne par des guides dans le cadre d'un projet associatif appelé 82-4000⁵. Pour Starsky, « la montagne a les bras grand ouverts. Là les gens sont tous au même niveau ». Pour Idir-Augustin, en montagne, « le temps est suspendu...une

1. H. FRANÇOIS, E. MARCELPOIL et S. BILLET, « L'implantation des stations de sports d'hiver : quel ancrage dans le développement durable ? » in *Les stations de sports d'hiver face au développement durable : état des lieux et perspectives*, sous la dir. de E. MARCELPOIL, H. FRANÇOIS et L. BENSACHEL-PERRIN, L'Harmattan, 2010, p. 33. Voir également J. CLAPIER et B. PERRIER, *L'aménagement touristique de la montagne : le cas des stations intégrées*, Thèse. Urbanisation et aménagement, Grenoble : Université des sciences sociales, 1972, p. 155, qui dénonce la transformation de manière irréversible des espaces au profit d'une minorité.

2. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, 30 juin 2021, annexes, p. 168.

3. *Ibid.*, p. 135.

4. « Les pieds sur terre : les plus hauts sommets », 21 fév. 2023, URL : <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-pieds-sur-terre/les-plus-hauts-sommets-6531297> (visité le 03/03/2023).

5. Association qui tient son nom de la présence de 82 sommets de plus de 4000 mètres dans les Alpes.

fois qu'on est en haut, il n'y a plus de souvenirs, il n'y a plus de projection, on est déjà en haut » et il ajoute que depuis son séjour en montagne : « le peu me rend heureux »¹. On retrouve cette valeur dans les travaux de recherche du Labex Item sous le terme de « frugalité ». Ceux-ci s'attachent à « l'expérience de la frugalité vécue lors d'une randonnée itinérante en montagne, en émettant l'hypothèse qu'être démuné de son confort pendant une pratique récréative invite à une remise en question plus globale d'un mode de vie quotidien hyperactif et hyper-consommateur² ». Cette expérience peut se vivre seul mais certains professionnels de la montagne comme les guides de montagne et les accompagnateurs en moyenne montagne peuvent également ouvrir ce chemin à travers une multitude d'approches qui valorisent les richesses naturelles au-delà des seules espèces emblématiques (certains sont conteurs, d'autres initient à l'astronomie, à la découverte des plantes ou de la faune). Leur rôle devrait être mis en valeur auprès des touristes et leur présence renforcée au sein des institutions de la montagne pour acter la réorientation des activités de tourisme vers une « riche sobriété ».

Car outre ses paysages exceptionnels, la montagne, offre un espace de silence indispensable. Laurent Chappis, architecte de montagne, ne disait-il pas : « Il n'y a pas de société libre sans silence, sans l'espace mental et extérieur de la solitude où puisse se développer la liberté individuelle³ ». Mais la montagne n'est pas seulement riche de ses grands espaces. Elle l'est aussi de ses habitant(e)s qui ont constitué une culture montagnarde. Pour notre part, si cette thèse nous a éloignées des espaces montagnards, elle nous a rapproché de son patrimoine culturel riche d'une grande variété de musiques et de danses traditionnelles.

L'agriculture reste un élément important de l'économie montagnarde. Elle a été pionnière dans la reconnaissance par la Politique agricole commune de la diversité des services rendus par l'agriculture⁴ menant à la création de son second pilier et des mesures agro-environnementales. Elle est aujourd'hui encore largement extensive, ce qui pourrait faire de la montagne un territoire pilote dans la transition écologique. La présence de nombreuses sections de commune et d'autres formes de propriétés collectives dans les différents massifs plaident également en ce sens. Ces communaux pourraient en effet servir de modèles pour « donner la préférence aux usages de la terre sur l'appropriation dans le souci de transmettre les biens en bon état aux

1. Malheureusement l'industrie du tourisme, toujours à l'affût de nouveaux produits, songe déjà à faire de la montagne un lieu de « painmoon tourism », c'est-à-dire une destination de voyage pour se remettre d'une période de stress ou de travail intense : R. ROMEO et al., *Mountain tourism – Towards a more sustainable path*, Rome, 2021, p. 34.

2. <https://labexitem.fr/projets/frugex-frugalite-et-comportements-touristiques-en-montagne/> (visité le 2/03/2023).

3. P. RÉVIL, *L'anarchitecte : Laurent Chappis, rebelle de l'or blanc*, Chamonix : Guérin, 2002.

4. Pierre Subra de Bieusses disait même que la loi « Montagne » consacrait l'agriculture de montagne comme un service public : P. SUBRA DE BIEUSSES, « Développement et protection de la montagne : la protection négligée », *RJE* 1985, 2, p. 164.

générations futures¹ ».

Mais la montagne se singularise également par une capacité d'innovation qu'elle a su tirer de sa vulnérabilité particulière et qui demain pourrait être mise à profit de la transition écologique. Ainsi par exemple dans le domaine de l'architecture, les refuges contraints par la topographie et les risques naturels sont souvent des constructions exemplaires en terme d'optimisation de l'espace, voire même de performance énergétique². Philippe Bourdeau mentionne également la pluriactivité, qui valorise des altérités manuelles, intellectuelle sportives ou culturelles et souligne la capacité des montagnards à stimuler un agir-créatif multiforme³.

Des travaux de recherches⁴ sont actuellement menés pour identifier les « niches », lieux d'initiatives radicales et d'expérimentations en marge du système établi⁵. D'après F.W. Geels et D. Loorbach, ces « niches » sont le premier niveau des interactions qui orientent les transitions. Elles doivent être intégrées dans le niveau 2, les « régimes », c'est-à-dire les « règles et normes qui guident les comportements, assurent la stabilité du système mais également son inertie. Enfin, l'évolution de ces deux niveaux est soumise à un troisième niveau, le « paysage », c'est-à-dire l'environnement externe et les tendances de fond, par exemple les situations de crise. Ce sont les pressions exercées simultanément par ces trois niveaux qui peuvent entraîner des transitions⁶ ».

L'expérimentation sur les territoires « zéro chômage longue durée⁷ » relève de ce deuxième niveau et pourrait être menée en montagne pour accompagner la transition de territoires de montagne. Parmi les exemples d'activités supplémentaires proposées dans ces territoires il y a des activités de services aux entreprises, commerçants, agriculteurs associations, collectivités et personnes (comme l'aide administrative, épicerie ambulante, conciergeries, travaux agricoles, épiceries et cafés solidaires, entretien d'espaces verts, renforts d'encadrement périscolaire, aide aux devoirs, bibliothèque ambulante) des activités de productions (bûcheronnage, fabrications de meubles en bois de palette), et des activités liées à la transition écologique (ressourceries, fa-

1. J.-F. JOYE, « Territoires ruraux : et si on redécouvrait les vertus de la propriété collective ? », *The Conversation* 6 oct. 2022, URL : <https://theconversation.com/territoires-ruraux-et-si-on-redecouvrait-les-vertus-de-la-proprieté-collective-191364> (visité le 30/05/2023).

2. C. COMET, « Le refuge du Goûter, très haut perché : un nouveau symbole », *L'Obs, Rue 89*, 25 jan. 2017, URL : <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-lingenue-des-alpages/20120412.RUE5031/le-refuge-du-gouter-tres-haut-perche-un-nouveau-symbole.html> (visité le 30/05/2023).

3. P. BOURDEAU, « La transition en action », *Espaces tourisme et loisirs HS 2022*, La transition au cœur des territoires de montagne, p. 44.

4. Voir par exemple le projet Transformont du Labex ITTEM : <https://labexitem.fr/projets/transformont/> (visite le 01/06/2023)

5. CGDD, « La transition, analyse d'un concept », *Théma*, 2017.

6. *Ibid.*

7. L. n° 2016-231, 29 fév. 2016, d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée et L. n° 2020-1577, 14 déc. 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

brication de toilettes sèches...), autant d'activités qui pourraient trouver leur place en montagne et permettre de sortir du tout-tourisme¹.

Mais comme le soulève le Haut conseil au climat, l'adaptation est une question politique, car elle suppose des choix, un classement des priorités et des actions graduées dans le temps, qui nécessitent, « dans une optique de transition juste, d'être abordées par des processus démocratiques les plus inclusifs possibles² » et sans l'intervention de lobbies. Mais il faudrait pour cela parvenir à lever les réticences politiques à accepter les « niches » et à voir évoluer la société, alors « que la transition écologique conduit à de nouvelles réflexions sur les titulaires du pouvoir de décision³. ».

Dans l'attente de cette révolution qui laisserait la place à des travaux d'intelligence collective, comment adapter le droit aujourd'hui ?

§ 5. Pistes juridiques pour adapter le droit aux enjeux des territoires de montagne

Nous pouvons proposer plusieurs pistes pour adapter le droit aux enjeux des territoires de montagne, de l'adaptation ponctuelle à la transformation du droit à l'instar des actions d'adaptation au changement climatique.

Une première proposition, qui consisterait à modifier le code de l'urbanisme pour faciliter les aménagements touristiques « quatre saisons », là où le code se limite pour le moment aux « équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée » (art. L. 122.11, C. urb.) nous paraît devoir être écartée. En effet, cette modification irait à l'encontre des objectifs de sobriété foncière et de préservation des espaces naturels et agricoles. Il serait plus intéressant de réfléchir au démontage des équipements à l'instar de ce qui est prévu (bien que de manière incomplète) pour les remontées mécaniques pour favoriser l'implantation d'équipements réversibles.

En revanche, les procédures d'urbanisme de ce code pourraient être revues. Actuellement elles sont plus ou moins complexes en fonction de leurs impacts environnementaux. On pourrait

1. P. BOURDEAU, « Tourisme, vers de nouveaux imaginaires », *Pop'sciences mag* juin 2021, 8, p. 39.

2. HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, 30 juin 2021, p. 135.

3. L. TOUZEAU-MOUFLARD, « La transition écologique, nouveau lieu commun du droit de l'environnement ? », *RJE* 2023, 48, HS22, p. 422. Cela explique sans doute le fait que la transition écologique (ou « just green transition ») en droit international mette l'accent sur la justice sociale plus que sur la transformation sociétale : M. TAVARES, « A just green transition : concepts and practice so far », *Future of the World, Policy brief*, nov. 2022, 141, p. 1-6 ; COP26, *Supporting the Conditions for a Just Transition Internationally*, Déclaration, 4 nov. 2021.

donc les moduler en fonction de leurs impacts sur le climat avec un bémol toutefois, car il existe des conflits au sein même de cette thématique notamment entre préservation de la biodiversité et développement des énergies renouvelables, ou entre densification urbaine et limitation des îlots de chaleurs par exemple. Le droit de l'urbanisme pourrait également être « climatisé » à commencer par l'intégration dans la hiérarchie des normes du Plan stratégique d'adaptation au changement climatique prévu par l'article 7 de la loi « Montagne ». Il faudrait pour cela en faire un document opposable, soumis à évaluation environnementale des plans et programmes et à l'avis du HCC (ce qui en outre mettrait l'accent sur l'importance nationale des enjeux des massifs). Il faudrait également imposer un bilan carbone des plans et programmes, notamment des UTN, ainsi que leur inscription dans une trajectoire de sobriété énergétique à l'instar de la trajectoire de sobriété foncière de la loi « Climat et résilience ».

Le code de l'environnement pourrait être réformé pour protéger le sol dans ses trois dimensions, car sa formation est lente et complexe dans ses interactions avec les milieux et peut s'étendre sur une échelle de temps qui englobe plusieurs générations, ce qui rend illusoire tout processus de compensation¹. Il pourrait protéger le sol par un droit intégré plutôt qu'atomisé, au même titre que les autres éléments fondamentaux que sont l'air et l'eau².

Pour préserver le foncier, certaines suggestions vont dans le sens de la valorisation de la rareté écologique par des contreparties économiques pour que les intérêts économiques ne supplantent pas les intérêts écologiques. Un terrain constructible étant cent fois plus cher qu'un terrain agricole, la tentation de la constructibilité est en effet très grande. Cette solution pragmatique a néanmoins le défaut de rester dans une logique marchande à l'instar des mesures de compensation qui n'invitent pas à réfléchir à une réelle transformation de la société. Elle a toutefois le mérite de mettre l'accent sur le conflit qui existe entre intérêt général et intérêts privés qui pourrait trouver des solutions soit dans la création d'un Conservatoire de la montagne à l'instar de celui du littoral, avec pour objectif d'acquérir des terrains de montagne afin qu'ils ne soient pas construits ou artificialisés, soit dans la promotion de fonds associatifs dédiés à l'achat de terres en vue de leur préservation, à l'instar de ce que fait l'association Terre de liens³ (avec un usage agricole) ou des groupements forestiers pour sauvegarder la biodiversité de la forêt du Morvan⁴. La propriété collective, sous la forme de biens communaux devrait également être facilitée. Lorène Modica développe d'ailleurs l'idée que la montagne, « terre de

1. M. DESROUSSEAUX, *La protection juridique de la qualité des sols*, sous la dir. de P. BILLET, Thèse de droit, Lyon 3 : Jean Moulin, 2014, p. 309.

2. *Ibid.*, p. 408.

3. <https://terredeliens.org/> (visité le 23/05/2023).

4. Voir <https://www.alternativesforestieres.org/-Sauvons-ensemble-une-parcelle-de-> (visité le 26/05/2023), ou É. MASSEMIN, « Pour sauver la forêt du Morvan, des gens se groupent pour l'acheter peu à peu », *Reporterre*, 17 juin 2017, URL : <https://reporterre.net/Pour-sauver-la-foret-du-Morvan-des-gens-se-groupent-pour-l-acheter-peu-a-peu> (visité le 23/05/2023).

communs », pourrait se voir octroyer le statut de « Patrimoine commun de l'humanité » tout en regrettant que la France n'ait pas ouvert la voie dans ce domaine ¹.

Ce pourrait être l'occasion de rédiger un acte III de la loi « Montagne », en vue de faire de la montagne un territoire sentinelle de la lutte contre le changement climatique et de l'adaptation à ses effets. En toute logique, il devrait conduire à renforcer l'identité montagnarde autour de sa vulnérabilité et de ses aménités, comme le fait le droit international et symboliquement pourrait commencer par définir la montagne non plus à partir de critères agricoles mais à partir de caractéristiques propres à ses écosystèmes que la Convention sur la diversité biologique avait identifié :

- superposition verticale des zones climatiques et diversité de la topographie, ainsi que de la faune et la de la flore propres à chaque zone ;
- quantités importantes d'espèces endémiques qui sont confinées dans des sommets ou des groupes de montagnes spécifiques ;
- variété des espèces formant des groupes de communautés, liée à la diversité géomorphologique, aux roches-mères et au climat local. ².

Cet « acte III » pourrait être préparé par des conventions citoyennes qui seraient suivies de référendums préférentiels ou *préférendums*, c'est-à-dire d'un référendum enrichi : « au lieu de répondre par oui ou par non à une question posée par l'autorité politique, les citoyens [seraient] invités à évaluer les propositions faites par leurs concitoyens ³ ».

Les progrès juridiques pourraient bien arriver en droit français par l'intermédiaire du droit international. En effet, à l'échelle européenne la Cour européenne des droits de l'homme pourrait être amenée à reconnaître le climat comme un élément du droit de vivre dans un environnement sain, tandis qu'à l'échelle mondiale l'Assemblée générale de l'ONU a demandé à la Cour internationale de Justice un avis consultatif le 29 mars 2023 sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques ⁴ pour permettre « de définir les conséquences juridiques pour les États qui, par leurs actions ou omissions, ont causé des dommages significatifs au système climatique et à d'autres composantes de l'environnement, notamment à l'égard des petits États insulaires en développement et des peuples et individus des générations présentes et futures atteints par les effets néfastes des changements climatiques ⁵ » et pour « aider

1. L. MODICA, « Droit international de l'environnement, communautés locales et réminiscence des propriétés collectives » in *Les « communaux » au XXI^{ème} siècle : une propriété collective entre histoire et modernité*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Chambéry : Presses universitaires Savoie Mont Blanc, 2021, p. 487-498, 493 et s.

2. Convention sur la diversité biologique, note du Secrétaire exécutif UNEP/CBD/SBSTTA/8/5, *Thème principal : diversité biologique des montagnes. État et évolution de, et menaces pesant sur, la diversité biologique des montagnes*, 5 déc. 2002, p. 2

3. D. VAN REYBROUCK, *Nous colonisons l'avenir*, Arles : Actes Sud, 2023, p. 30.

4. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Résolution 77/276, demandant un avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques, 29 mars 2023.

5. ONU, « L'Assemblée générale demande à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les

l'Assemblée générale, les Nations Unies et les États Membres à prendre les mesures climatiques audacieuses et robustes dont notre monde a tant besoin¹ ».

Pour le droit alpin, la France pourrait très concrètement, retirer ses déclarations interprétatives relatives à la Convention alpine et à son Protocole « Transports ». La première visait à calmer les craintes de l'ANEM que la protection de l'environnement prenne le pas sur le développement². La seconde permet à la France de poursuivre la construction d'infrastructures autoroutières, décidées il y a plus de trente ans et qui sont contradictoires avec les enjeux de transitions actuels (voir *supra* n° 154, p. 237). L'intégration dans le droit français de la création de zones de tranquillité et la limitation des résidences secondaires serait également un signal fort de la reconnaissance par la France de la Convention alpine comme texte de droit applicable en droit français³, dont le champ d'application pourrait même être élargi aux autres massifs français en vertu de l'article 1 §2 de la Convention cadre du 7 novembre 1991⁴.

Enfin, l'idée de faire de la montagne un sujet de droit⁵, à l'instar de ce que proposait Christopher Stone à propos des arbres⁶, se rapproche de celle de « Patrimoine commun de l'humanité ». Elle trouverait également à s'appliquer pour le sol ou le climat.

À défaut de ces réflexions sociales et juridiques, les stations de ski pourraient se transformer les unes après les autres en stations fantômes. L'atlas des cités perdues d'Aude de Tocqueville⁷ permet de remonter le temps lorsqu'elle évoque la disparition du village de Tignes englouti en 1952 pour les besoins de la houille blanche. Mais il permet aussi de se projeter dans l'avenir car on pourrait imaginer comme dans un roman « post-apocalyptique » que ce village de Tignes ressurgisse des eaux, par les effets de sécheresses répétées, et vienne narguer la station de

obligations des États à l'égard des changements climatiques », communiqué de presse, 29 mars 2023.

1. *Ibid.*

2. Le texte de la déclaration interprétative précise notamment : « Au moment de ratifier la convention sur la protection des Alpes, la République française déclare en référence au 6^{ème} considérant, que la convention sera appliquée dans le respect d'un équilibre stable et à long terme entre protection et développement des Alpes » : voir J. GOLLIET, *Projet de loi autorisant la ratification de la convention sur la protection des Alpes*, Rapport d'information 266, Sénat, 10 mai 1995, p. 18. Voir également F. SERVOIN, « La convention alpine, la montagne et la souris », *RJE* 1997, 3, p. 341-353.

3. Pour une étude comparée sur le sujet, voir C. RANDIER et S. CUYERS, « L'application juridique de la convention sur la protection des Alpes : la situation en Allemagne, Autriche, France, Italie et Slovénie », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 2009, 13, 1, p. 3-32.

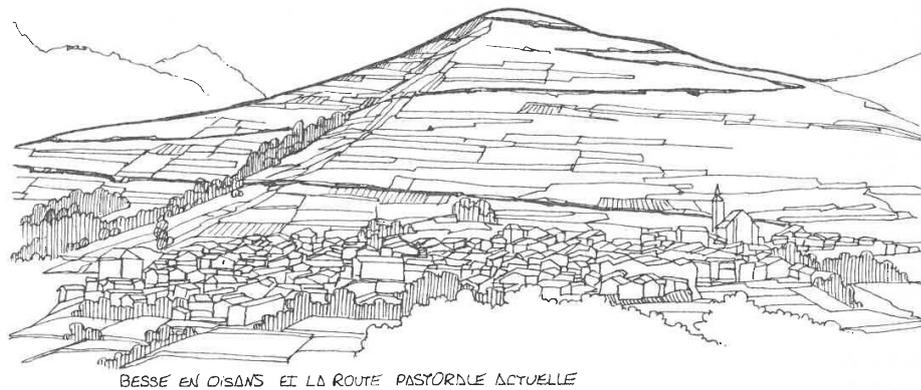
4. « Toute Partie contractante peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou à tout autre moment par la suite, étendre l'application de la présente Convention à d'autres parties de son territoire par une déclaration ». Voir F. SERVOIN, « La convention alpine, la montagne et la souris », *RJE* 1997, 3, p. 341-353.

5. Voir sur ce sujet : M. NAYLOR, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de P. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, 526 p., 257 et s.

6. C. STONE, *Les arbres doivent-ils pouvoir plaider ? Vers la reconnaissance de droits juridiques aux objets naturels*, Le passager clandestin, 2017.

7. A. de TOCQUEVILLE, *Atlas des cités perdues*, Arthaud, 15 oct. 2014.

ski abandonnée. Car les villes, comme les hommes ont une naissance et une mort. La station pourrait aussi renaître de ses cendres soit par l'urbanisation des friches soit par leur renaturation. Là encore, la montagne pourra ouvrir de nouvelles voies pour l'ensemble du territoire et s'inscrire « du bon côté de l'histoire » pour reprendre les mots de Jacinda Arden, Première Ministre néo-zélandaise à propos de la loi « zéro carbone » de son pays en 2019¹.



Extrait du dossier de Plan pluriannuel de développement touristique (PPDT) de la Vallée du Ferrand présenté au comité des UTN du 16 janvier 1984.

1. Extrait de son discours prononcé au parlement néo-zélandais le 7 novembre 2019. Voir <https://www.youtube.com/watch?v=Dp5Ue9v2v7g> (visité le 26/05/2023).

Liste des figures et des illustrations

Liste des figures

PARTIE I

Titre I

Chapitre 1

- 1.1 Délimitations successives de la zone de montagne de 1961 à 1985 67
- 1.2 Différence des délimitations « agricole » et au titre de l'urbanisme de la zone de montagne .
.....72
- 1.3 Différence des délimitations « agricole » et au titre de l'urbanisme de la zone de montagne,
à l'échelle du département de l'Isère73
- 1.4 Communes en zone de montagne selon les sources de la DATAR et de la DGALN 76
- 1.5 Extrait du PLU de Saint-Martin-le-Vinoux79
- 1.6 Périmètres des massifs métropolitains et ultramarins127
- 1.7 Illustration des institutions de la montagne de la brochure la Montagne : « La montagne,
une loi, une politique »138

Chapitre 2

- 2.1 Superposition du domaine skiable, du registre parcellaire agricole et de l'association
foncière pastorale sur la commune d'Huez 179
- 2.2 Extrait du projet de Directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord, Application
de la loi « Littoral » au lac du Bourget 222
- 2.3 Comparaison du caractère naturel des rives des lacs de Laffrey et Paladru230
- 2.4 Illustration de la continuité dans les doctrines administratives : département de la Corrèze
et région PACA250
- 2.5 Illustration de la continuité dans les doctrines administratives : département de l'Isère et
instruction gouvernementale du 12 octobre 2018 251

2.6 Carte de "secteurs urbains constitués" identifiés par la DTA des Alpes-Maritimes.	253
2.7 Identification d'un secteur d'urbanisation diffuse par la jurisprudence : CAA Marseille 1 ^{er} juin 2015, n° 13MA01586	254
2.8 Identification d'un secteur d'urbanisation diffuse par la jurisprudence : CE 2 octobre 2019, n° 418666, Cne du Broc	255

Titre II

Chapitre 2

2.1 Évolution du seuil UTN des hébergements touristiques en zone urbanisée (exprimé en SHON selon la définition de 1979)	368
2.2 Surface des zones des POS de station (en hectares)	385
2.3 Synthèse des tableaux de zonage des POS de l'Oisans	387
2.4 Extraits des POS d'Auris et de La Garde	389
2.5 Extrait du POS d'Ornon	389
2.6 Extrait du POS d'Oz-en-Oisans	390
2.7 Extrait du POS de Saint-Christophe-en-Oisans	390
2.8 Extrait du POS de Villard-Reymond	391
2.9 Extrait du POS d'Allemont	400
2.10 Extraits du POS d'Huez	401
2.11 Comparaison du cadastre de la commune de Cernex entre le début des années 1990 et 2020	415
2.12 Comparaison du cadastre de la commune d'Alex entre le début des années 1990 et 2020	415
2.13 Comparaison du cadastre de la commune de Sospel entre le début des années 1990 et 2020	416
2.14 Comparaison du cadastre de la commune de La Roche-de-Rame entre le début des années 1990 et 2020	417
2.15 Comparaison du cadastre de la commune de Villers-le-lac entre le début des années 1990 et 2020	417
2.16 Extrait du document graphique du POS d'Allemont en 1995 : La zone NAa se situe dans la bande des 300 mètres des rives naturelles d'un lac artificiel	419
2.17 Évolution de l'urbanisation autour du lac du Verney, en Oisans après l'adoption de la loi « Montagne »	421

PARTIE II

Titre I

Chapitre 1

1.1 Schéma des institutions de la montagne468

Chapitre 2

2.1 Territoires couverts par un PLUi approuvé en 2021516

Titre II

Chapitre 1

1.1 Territoires couverts par un PCET ou PCAET au 12 décembre 2021549

Chapitre 2

2.1 SCOT Tarentaise-Vanoise - Historique de la consommation d'espaces et projection de sa réduction en 2031 selon les options de la loi « Climat et résilience » 718

2.2 PLUi Cœur de Chartreuse - Projection de la réduction de la consommation d'espaces en 2031 selon les options de la loi « Climat et résilience »719

Conclusion

1. Illustration de la protection de la montagne par la Loi dans une brochure officielle 729

Liste des illustrations

Extrait du dossier de PPDT de la Vallée du Ferrand présenté au comité des UTN du 16 janvier 1984, p. 3150

Extrait du dossier de PPDT de la Vallée du Ferrand présenté au comité des UTN du 16 janvier 1984, p. 25 275

Extrait du dossier de PPDT de la Vallée du Ferrand présenté au comité des UTN du 16 janvier 1984, p. 37 742

Annexes

Annexe 1 : Liste des documents d'urbanisme des communes de l'Oisans et leurs évolutions de 1980 à 2021

Annexe 2 : Liste des unités touristiques nouvelles de l'Oisans de 1977 à 2021

Annexe 1 : Liste des documents d'urbanisme des communes de l'Oisans et leurs évolutions de 1980 à 2021

Nom de la commune	Nature du document	Date d'approbation	Observations
Allemont	POS	25 juillet 1987	
	Modification	5 avril 1993	
	Modification	20 février 1997	
	Modification	14 décembre 1998	
	Révision partielle	5 mars 2001	
	Modification	9 décembre 2002	
	Modification	7 mai 2004	
	ZAC	16 juillet 2004	
	ZAC	25 janvier 2005	
	Modification	10 mai 2007	
	Modification	29 janvier 2010	
	RNU	27 mars 2017	
	PLU	18 mars 2019	
Mise en compatibilité	28 septembre 2021		
Auris-en-Oisans	POS	5 octobre 1991	
	Modification	30 avril 2004	
	Révision simplifiée	18 mai 2009	
	Modification simplifiée	14 décembre 2009	
	Modification simplifiée	5 décembre 2014	
	Modification du PAZ	5 décembre 2014	
	RNU	27 mars 2017	
PLU	19 novembre 2019		
Besse-en-Oisans	PLU	23 novembre 2012	
	AVAP	8 février 2013	
	Mise à jour	20 février 2019	
Le Bourg d'Oisans	POS	25 février 1996	
	Révision	8 novembre 1988	
	Modification	22 mars 1991	
	Révision	21 décembre 2000	
	Modification	26 février 2002	
	ZAC	24 septembre 2007	
	Modification	1 ^{er} octobre 2014	
	RNU	27 mars 2017	
PLU	7 février 2018		
Clavans en Haut-Oisans	Carte communale	5 septembre 2016	
Les Deux-Alpes (commune nouvelle issue de la fusion de Mont-de-Lans et de Venosc au 1 ^{er} janvier 2017)	Modification simplifiée	10 avril 2017	N°1 - Commune déléguée de Mont-de-Lans
	Modification simplifiée	28 mai 2018	N°2 - Commune déléguée de Mont-de-Lans
	Modification simplifiée	28 mai 2018	N°1 - Commune déléguée de Venosc
	Mise en compatibilité	26 novembre 2018	N°2 - Commune déléguée de Venosc
	Mise à jour	13 décembre 2018	Commune déléguée de Mont-de-Lans
	Modification simplifiée	23 mars 2021	N°3 - Commune déléguée de Mont-de-Lans
Le Freney d'Oisans	Carte communale	30 avril 2003	
	PLU	5 mai 2021	

Nom de la commune	Nature du document	Date d'approbation	Observations
La Garde en Oisans	POS	8 novembre 1986	
	Révision	26 mai 2000	
	Mise en compatibilité	25 février 2015	
	RNU	1 janvier 2016	
	Carte communale	30 octobre 2017	
Huez	POS	31 juillet 1981	
	Révision	8 juin 1984	
	Révision	20 février 1987	
	Révision	8 octobre 1993	
	Modification	11 décembre 1996	
	Modification	24 juin 1998	
	Modification	4 février 1999	
	Modification	21 octobre 1999	
	<i>Modification</i>	<i>10 juillet 2002</i>	N° 5 Annulation partielle par TA du 02/02/2006
	Modification	4 janvier 2005	
	Révision simplifiée	29 mars 2005	
	Révision simplifiée	28 juin 2005	
	Modification	11 novembre 2006	
	Modification	19 décembre 2006	
	Modification	26 juin 2007	
	Mise en compatibilité	7 avril 2009	
	Modification	26 mai 2010	
	Modification	21 septembre 2011	
	Mise en compatibilité	25 février 2015	
	PLU	11 novembre 2015	<i>Annulé par TA 19/10/2017</i>
	<i>Modification simplifiée</i>	<i>20 septembre 2016</i>	
	<i>Modification simplifiée</i>	<i>25 janvier 2017</i>	
	<i>Modification simplifiée</i>	<i>17 mai 2017</i>	
	<i>Modification</i>	<i>21 juin 2017</i>	
<i>Modification simplifiée</i>	<i>20 septembre 2017</i>		
Modification simplifiée	19 septembre 2018	N° 13 du POS	
RNU	19 octobre 2019		
PLU	26 novembre 2019		
Modification	17 février 2021		
Modification simplifiée	19 mai 2021		
Livet et Gavet	POS	9 novembre 1983	
	Modification	22 avril 1993	
	Modification	16 avril 2002	
	Révision simplifiée	25 juin 2004	
	Mise en compatibilité	17 novembre 2005	
	Modification	30 janvier 2007	
	Mise en compatibilité	1 novembre 2009	
	Mise en compatibilité	15 novembre 2013	
RNU	27 mars 2017		
Mizoën	POS	18 mars 1989	
	Modification	2 novembre 1993	
	Modification	3 octobre 2005	
	RNU	1^{er} janvier 2016	

Nom de la commune	Nature du document	Date d'approbation	Observations
Mont-de-Lans	POS	31 janvier 1980	
	Révision	24 février 1989	
	Modification	3 juin 1999	
	Modification	23 septembre 2004	
	Modification	1 ^{er} juin 2006	
	Modification	12 juin 2008	
	Révision simplifiée	22 décembre 2009	
	Modification	22 décembre 2009	
	Modification	29 novembre 2010	
	Modification	29 novembre 2010	
	Modification	17 octobre 2012	
	Modification simplifiée	8 avril 2013	
	Modification simplifiée	17 septembre 2013	
Modification simplifiée	30 mars 2015		
	PLU	25 octobre 2016	
Ornon	POS	3 mars 1989	
	Modification	18 décembre 2008	
	Modification	16 juin 2010	
	Modification	22 décembre 2010	
	RNU	27 mars 2017	
Oulles	PLU	18 octobre 2017	
Oz-en-Oisans	RNU		
	POS	3 octobre 1986	
	Révision	11 février 1989	
	Modification	26 mai 1994	<i>Annulé partiellement CAA Lyon 9/03/2004</i>
	Modification	27 décembre 2006	
	Modification	25 janvier 2010	
	ZAC	16 juillet 2014	Modif n°3 du PAZ
	RNU	27 mars 2017	
	PLU	20 novembre 2017	
Modification simplifiée	23 juillet 2018		
Modification simplifiée	17 février 2020		
Saint-Christophe-en-Oisans	POS	18 décembre 1997	
	Modification	26 juin 2003	
	Modification	15 avril 2008	<i>Annulé TA 28/06/2010</i>
	RNU	27 mars 2017	
Vaujany	POS	18 février 1989	
	ZAC	5 mai 2000	
	Révision	4 août 2000	
	Modification	9 novembre 2001	
	Modification	21 juin 2002	
	Modification	2 décembre 2005	
	Révision simplifiée	2 décembre 2005	
	Modification	7 décembre 2007	
	Modification	8 juin 2012	
	Modification simplifiée	4 décembre 2015	
RNU	27 mars 2017		

Nom de la commune	Nature du document	Date d'approbation	Observations
Venosc	POS partiel (station)	4 février 1985	
	Révision	11 janvier 1988	
	Modification	30 novembre 1990	
	Modification	7 octobre 1997	
	MARNU (Vallée)	12 mars 1998	
	MARNU (Vallée)	31 mars 2000	
	Modification	30 octobre 2008	
	PLU	30 mai 2011	
	Modification	9 décembre 2013	
	Modification	5 août 2016	
Villard-Notre-Dame	RNU		
Villard-Reculas	POS	8 mai 1979	
	Modification	4 avril 1997	
	PLU	17 décembre 2005	
	Modification	27 novembre 2009	
	Révision simplifiée	25 juin 2010	
	Modification	25 juin 2010	
Villard-Reymond	Mise à jour	25 juin 2010	
	POS	25 mai 1991	
	RNU	1^{er} janvier 2016	

Source : S. M. Moulin, d'après la liste des archives de la DDT 38

Annexe 2 : Liste des unités touristiques nouvelles de l'Oisans de 1977 à 2021

Texte applicable	Désignation du projet UTN	Localisation (Communes/EPCI)	Motivation de la procédure UTN	Date avis commission	Autorisation	Projet	UTN autorisée	Observations
Acre II de la loi « Montagne »	PLU	Le Freney	UTNL PLU	CDNPS 27/11/2019	PLU approuvé le 5 mai 2021	500 à 600 lits (7500 m² de SP en discontinuité).		
	PLU	Auris en Oisans	UTNL PLU	CDNPS 29/05/2019	PLU approuvé le 28 novembre 2019	458 lits (après refus de 700 lits projet PLU 2017).		UTN 2013 : 200 lits.
	SCOT de l'Oisans	Oisans	SCOT de montagne	Commission espaces et urbanisme 21/02/2019	SCOT non approuvé suite à l'avis défavorable de la commission d'enquête			Avis favorable du comité de précision sur l'implantation du projet de liaison Alpes-d'Huez-2Alpes, sur les moyens de réhabilitation des lits froids et sous réserve que la consommation d'espaces respecte l'équilibre entre les activités et le maintien des espaces agropastoraux, naturels et forestiers.
Loi « Montagne » modifiée par la loi « DTR »	Hébergements touristiques	Huez en Oisans	UTN massif	Commission UTN 25/11/2016	AP n° R93 2016 12 19 003 du 19/12/2016 et AP n° R93 2017 03 14 4600 lits pour 68000 m² de 002 du 14/03/2017/SF.	Liaison Alpe d'Huez-Deux Alpes, 10000 lits touristiques.	Autorisation sous réserve de la révision de la DUP du lac Blanc puis autorisation sans condition des 1000 premiers lits.	Annulation TA Grenoble 18/07/2019
	UTNM et UTND du SCOT	Oisans	UTN de SCOT	Commission UTN 24/03/2017	SCOT non approuvé suite à l'avis défavorable du commissaire enquêteur	Tout type d'UTN départementale sans localisation. UTN de massif : liaison 2 Alpes-Alpe d'Huez, golf 9 trous (24 ha) à Vaujany, 16700 lits touristiques (répartis en UTTNM et UTND).		Avis favorable du comité de massif avec 2 petites réserves : un projet de golf plus économique en espace et une précision de la typologie des lits touristiques du secteur des Bancheys aux Deux-Alpes.
	Liaison téléporteur	Allemont-Oz	UTN départementale (hébergement touristique > 300 m² en discontinuité)	CDNPS 18/10/2016	AP n° 38-2016-11-Ascenseur valléen dont le débit est de 2000 personnes/heure et le dénivelé > 600 m.		Ascenseur valléen.	Rejet de la demande d'annulation TA Grenoble 18/07/2019 et CAA Lyon 16 mars 2021, n° 19LY03596.
Hébergements touristiques Les Edelweiss	Hébergement touristique	Vaujany	UTN départementale (hébergement touristique > 300 m² en discontinuité)	CDNPS 05/12/2014	AP n° 2014 346 0011, 12/12/2014	Hébergements touristiques : 220 lits pour 3230 m² de SP.	Autorisation sous réserve de la conclusion d'une convention d'aménagement et de la prise en compte d'espèces protégées.	Projet non réalisé.
				CDNPS 22/01/2013	AP n° 2013-043-009	Hébergement touristique 2400 m².	Hébergement touristique 2400 m².	UTN départementale caduque renouvelée sous forme d'UTNL dans le PLU de 2019 avec augmentation de la surface.

Texte applicable	Désignation du projet UTN	Localisation (Communes/EPCI)	Motivation de la procédure UTN	Date avis commission	Autorisation	Projet	UTN autorisée	Observations	
Loi « Montagne »	Deux Alpes : Télésièges Envers, Côte et Bellecombe + Télécorde du col + Passerelle la Toura	Mont de Lans	Extension du domaine	Commission spécialisée des UTN, 01/07/2004	1 juil. 2004	Pistes et remontées mécaniques.	Pistes et remontées mécaniques.	Cumul de plusieurs dossiers déposés.	
	Station Village de Vaujany – La Villette et Les Hameaux	Vaujany	Hébergement touristique > 8000 m ²	Commission spécialisée des UTN, 12/06/1998	A. SGAR n° 98-165,07/07/1998	Hébergements touristiques de 22000 m ² SHON.	1950 lits autorisés avec sous forme de camping et d'hébergements mais pas sur la Vilette ni sur le site 1 du village en raison des risques naturels.	Nouveau dossier déposé annulé par le TA de Grenoble le 2/07/1997 mais précédente décision du TA du 17/11/1996 annulée en appel par CAA de Lyon 18/07/2000.	
	Les Deux Alpes – UTN Belle Etoile II	Mont de Lans Venosc St Christophe en O	Extension du domaine skiable	Commission spécialisée des UTN, 13/02/1997	A. SGAR n° 97-62, 25/02/1997	Extension du domaine skiable	Pistes et remontées	Pistes et remontées	
	Les Deux Alpes – UTN Belle Etoile I (Schéma de cadrage)	Mont de Lans Venosc St Christophe en O	Extension du domaine skiable	Commission spécialisée des UTN, 07/04/1995	A. SGAR n° 95-193, 14/04/1995	Extension du domaine skiable	Pistes et remontées	Pistes et remontées	AP UTN Belle Etoile I annulée par le TA de Grenoble le 7/11/1996 – CAA Lyon annule décision du TA le 18/7/2000.
	Equipement domaine skiable Aiguilles Rouges de la Toura	St Christophe en Oisans	Création d'équipements (liaison domaine skiable et aménagement pistes)	Commission spécialisée des UTN, 05/04/1994	A. SGAR n° 94-260, 26/04/1994 : refus.	Projet de liaison avec les Deux Alpes	REFUS	REFUS	Refus en raison de risques naturels. Projet déjà rejeté en 1990. Il est à nouveau présenté sans le volet hébergement, volet qui fera sa réapparition dans une nouvelle demande informelle en 2015.
	UTN Modificatif – Extension de la ZAC des Bergers	Huez en Oisans	hébergement touristique (modification PPDJ)	Commission spécialisée des UTN, 08/07/1993	A. SGAR n° 93-431, 26/07/1993	Hôtel 4 étoiles (extension 4270 m ² de la ZAC des bergers)	Autorisée au vue de la convention d'aménagement qui garantit la pérennité du caractère hôtelier	Autorisée au vue de la convention d'aménagement du secteur des Bergers date de 1986 pour 36 000 m ² de SHON.	Le dossier initial d'aménagement du secteur des Bergers date de 1986 pour 36 000 m ² de SHON.
	Schéma de cohérence de l'Oisans	Oisans	non prévue par les textes	Commission spécialisée des UTN, 08/07/1993		10 000 lits touristiques	Le comité de massif recommande de se limiter à 000 lits dans un 1er temps.		
	Alpe d'Huez- Aménagement et restructuration station	Villard-Reculas	Equipements notamment DS	Commission spécialisée des UTN, 03/07/1992	A. SGAR n° 92-209, 17/07/1992	Phase 1 : restructuration du domaine skiable par la construction d'un télésiège (TS). Phase 2 et 3 : TS et amélioration des transferts vers la Grande Sure et réalisation d'une route nouvelle avec 200 stationnements vers le nouveau TS. Création d'un hôtel + bowling et discothèque pour une capacité complémentaire de 4650 m ² de SHON dans la ZAC des Bergers.	Autorisation accordée pour la 1ère phase du projet uniquement.		
	Alpe d'Huez – ZAC des Bergers	Huez en Oisans	hébergement touristique	Commission spécialisée des UTN, 21/06/1991	A. SGAR n° 91-364, 15/07/1991				Annulation TA Grenoble 16/12/1992

Texte applicable	Désignation du projet UTN	Localisation (Communes/EPCI)	Motivation de la procédure UTN	Date avis commission	Autorisation	Projet	UTN autorisée	Observations
Loi « Montagne »	Domaine skiable Montagne de l'Homme	Auris en Oisans La Gard	Extension du domaine skiable	Commission spécialisée des UTN, 22/03/1991	A. SGAR n° 91-205, 22/04/1991	3 télésièges et 1 téléski et des pistes.	Autorisée sous réserve de l'avis préalable du préfet de l'Isère sur les travaux de réhabilitation et de protection contre les risques naturels pour le télésiège de Maronne – La Rochette et l'équipement du plateau de La Rochette.	Avis très défavorable du délégué régional à l'environnement Rhône-Alpes. Risque de déficit financier soulevé.
	Alpe d'Huez – Opération Roy Soleil	Huez en Oisans	Hébergement touristique > 8000 m²	Commission spécialisée des UTN, 15/06/1990	04/07/1990 A. SGAR n°90-2019	10500 m² lits touristiques (2 hôtels, 1 résidence de tourisme et divers équipements).	Autorisation accordée sous réserve de la mise en œuvre d'un système d'assainissement et de la contribution financière d'Huez au programme d'animation, de gestion et de promotion des espaces naturels et du patrimoine sensibles du massif des Grandes Rousses et du plateau d'Emparis.	
	Aiguilles de la Toura	St Christophe en Oisans	Pré-avis	Commission spécialisée des UTN, 15/06/1990		3000 lits village + 1000 lits hameaux + liaison avec le domaine skiable.	Avis favorable sous réserve de l'évaluation de la faisabilité économique, de trouver un investisseur unique pour le domaine skiable et les hébergements et l'intégration du développement de St-Christophe à la vallée du Vénéon.	UTN représentée en 1994
	UTN Deux Alpes	Mont de Lans Venosc St Christophe en O	Révision PPDT	Commission spécialisée des UTN, 01/11/1988	ETUDES	Restructuration, développement de la station		
	Deux Alpes – Funiculaire des Deux Alpes	Mont de Lans St Christophe en O.	Extension du domaine	Commission spécialisée des UTN, 11/09/1987	A. SGAR n° 87-357, 06/10/1987	Funiculaire glacier Mont-de-Lans avec restaurant gare d'arrivée	Autorisation sous réserve d'un accord avec le préfet sur la sécurité des usagers, de l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées, de la soumission du projet d'architecture des gares à la CDNPS, de l'évacuation et du stockage des matériaux extraits.	Problématique d'assainissement pour les restaurants d'altitude du glacier traitée conjointement. Les travaux ont commencés avant l'autorisation UTN (Voir Dauphiné Libéré du 7/10/1987 : « Funiculaire des 2 alpes : remous administratifs »).
	Alpe d'Huez – Secteur Cabane du Berger et de l'Ours Blanc (PPDT)	Huez en Oisans	Urbanisation touristique	Commission spécialisée des UTN, 05/05/1986	A. SGAR n° 86-187, 03/06/1986	ZAC Ours Blanc (du 07/07/1986) 13 000 m² SHON. Cabane des Bergers (30/04/1987) 36 000 m² SHON.	42 000 m² SHON autorisés (contre 49 000m² demandés).	Justification : érosion des lits touristiques (augmentation des résidences secondaires et diminution des lits commerciaux).
	Vallée de l'Eau d'Oille	Vaujany Oz en Oisans	Développement de la station	Commission spécialisée des UTN, 22/04/1985 (demande de précisions) et 05/05/1986	A. SGAR n° 86-186, 03/06/1986	1500 lits et 11 remontées mécaniques.	1500 lits et 11 remontées mécaniques.	Annulation par CE n° 129898 du 4 juillet 1994.

Texte applicable	Désignation du projet UTN	Localisation (Communes/EPCI)	Motivation de la procédure UTN	Date avis commission	Autorisation	Projet	UTN autorisée	Observations
Directive « Montagne »	Deux Alpes - Terre de Venosc, Clos des Fonds, extension Nord	Mont de Lans Venosc	PPDT Révision 1ère phase	Comité des UTN, 05/02/1985	7 mai 1985	Restructuration, développement de la station.	Liaison Deux-Alpes/Huez envisagée; Nouvelle augmentation de l'enveloppe urbaine pourtant réservée » en raison des problèmes de sécurité et d'environnement qu'elle pose.	
	Deux Alpes - Place de l'Alpe de Venosc	Mont de Lans Venosc	Opération isolée	Comité des UTN, 05/02/1985	7 mai 1985	Restructuration centre Venosc.		
	Alpe d'Huez - Cabane des Bergers, Lac Blanc, golf,...	Huez en Oisans	PPDT 2ème phase	Comité des UTN, 04/07/1984	9 oct. 1984	Restructuration, développement de la station.		
	Vaujany	Vaujany	PPDT 2ème phase	Comité des UTN, 04/07/1984 puis du 22 avril 1985	21 déc. 84	Station de ski	« Pas d'opposition de principe » mais le projet ne peut être pris en considération en l'état.	Demande de compléments sur les risques et nécessité de protéger le Col du Sabot.
	Vallée du Ferrand	Besse en Oisans Clavans Mizoen	PPDT 1ère phase	Comité des UTN, 16/01/1984	26 mars 1984	Aménagement domaine du domaine skiable.	Décision favorable mais demande que les études soient en lien avec le PPDT de la Montagne de l'Homme de la Vallée de l'Eau d'Olle et de l'Alpe d'Huez.	1982 : création du syndicat intercommunal d'études et de programmation pour l'aménagement de la vallée du Ferrand.
	Montagne de l'Homme	Auris en Oisans La Garde Le Freney-en-Oisans	PPDT 1ère phase	Comité des UTN, 18/10/1983	13 janv. 1984	Développement des hameaux d'Auris, de La Garde et du Freney (La station des Orgières a Auris étant presque achevée).		Abandon.
	Aménagement et restructuration Secteur de l'Hotel « Bel'Alpe »	Huez en Oisans	PPDT 2ème phase	Comité des UTN, 18/10/1983	13 janv. 1984	23 000 m² Club méditerranée, centre sportif, centre de séminaire, etc + régularisation de 3 appareils construits.		Poursuite du projet après 1985.
	Aménagement et restructuration de l'Alpe d'Huez	Huez en Oisans	PPDT 1ère phase	Comité UTN, 04/05/1983	1 juill. 1983	Restructuration, développement de la station notamment Club-Méditerranée à 1km de la station, golf.	Poursuite de l'étude du schéma d'aménagement des Grandes Rousses, avec protection du plan des cavales. Interdiction de route de bouclage par le col de Sarenne.	Régularisation de 3 appareils construits
	Vallée de l'Eau d'Olle	Allemont Oz en Oisans, Vaujany Villard Reculus	PPDT 2ème phase	Comité des UTN 09/01/1981, 04/03/1981, 22/12/1981, 21/12/1982	28 fév. 1983	5000 lits touristiques (200 Oz village, 1500 Clos du Pré, 500 Pré Raynaud, 100 Bessay, 450 Villard Reculus, 1150 Vaujany, 1100 Allemont), Base de loisir à Allemont, Remontées mécaniques Oz et Vaujany.	Refus d'urbanisation à Pré Raymond avec report des surfaces envisagées sur Oz (hameau de Bessay ou la ZAC de l'Olmet).	Création du Syndicat intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la vallée de l'Eau d'Olle (SIEPAVEO) 13 mai 1983, que Vaujany quitte le 11 nov. 1984.
	Deux-Alpes - Terre de Venosc, Clos des Fonds, extension Nordation	Mont de Lans Venosc	PPDT 1ère phase	Comité des UTN, 24/03/1981	14 avr. 1981	91 000 m² + équipements publics + 12 remontées mécaniques.	ZAC du Clos des fonds 42 000m², suite polyvalente, extension nord 16 000 m², extension ZAC Sud de Venosc 17 600m², extension Sud Mont de Lans 15 400 m²	Le PPDT identifie la crête de Belle Etoile, comme sensible (ce qui n'empêchera pas qu'elle soit équipée d'une remontée mécanique en 1997.

Texte applicable	Désignation du projet UTN	Localisation (Communes/EPCI)	Motivation de la procédure UTN	Date avis commission	Autorisation	Projet	UTN autorisée	Observations
Directive « Montagne »	Deux-Alpes – Clos des Fonds	Mont-de-Lans	PPDT 1ère phase	Comité des UTN, 04/03/1980, 24/06/1980 et 23/09/1980	24 mars 1980	Hébergements et équipements touristiques sous forme de ZAC : 50 % lits commerciaux, 50 % de lits en copropriété.	Demande de PPDT pour l'ensemble de la station des Deux-Alpes.	La réunion du comité interministériel des UTN du 24/06/1980 et du 23/09/1980 constate que le dossier est incomplet (notamment absence d'étude d'impact). PPDT revu en 1985.
	Vallée de l'Eau d'Olle		PPDT 1ère phase	Comité technique interministériel des UTN, 17/12/1979	22/12/81	Aménagement et développement touristique de la vallée.	Autorisation des études.	PPDT phase 2 : demande de compléments le 04/07/1984 puis refus le 22/04/1985, avant autorisation sous le régime de la loi « Montagne ».
	Oz-en-Oisans – Station de l'Olmét	Oz en Oisans	PPDT 1ère phase	Comité technique interministériel des UTN, 17/12/1979	Décision 10/03/1980	Création de la station de ski	Demande d'une étude d'ensemble portant sur la vallée de l'Eau d'Olle (Vaujany, Allemont, Oz, Villard-Reculus et Huez)	Constitution d'un groupe d'étude et de coordination 18/09/1980. PPDT phase 2 autorisé le 28/02/1983/

Source : S. M. Moulin, d'après les archives de la DDT 38

Bibliographie

France

Textes juridiques

Constitution

Constitution française, 4 oct. 1958.

Lois

L. 18 juin 1859 relative au défrichement.

L. 8 juin 1864 sur le reboisement et le gazonnement des montagnes.

L. 14 mars 1919 relative aux projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, dite loi « Cornudet ».

L. 24 sept. 1919 portant création de stations hydrominérales, climatiques et de tourisme, établissant des taxes spéciales dans lesdites stations et réglementant l'office national du tourisme.

L. 20 juin 1936 instituant un congé annuel payé dans l'industrie, le commerce, les professions libérales, les services domestiques et l'agriculture

L. 26 mai 1941 relative au recensement, à la protection et à l'utilisation des locaux et terrains de sports des bassins de natation et des piscines, dite loi « Borotra ».

L. 8 juillet 1941 établissant une servitude de survol au profit des téléphériques.

L. n° 498, 3 avr. 1942 relative au régime des stations classées.

L. n° 324, 15 juin 1943 d'urbanisme.

L. n° 59-1454, 26 déc. 1959 portant loi de finances pour 1960.

L. n° 62-848, 26 juill. 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, à la juridiction d'expropriation et au mode de calcul des indemnités d'expropriation.

L. n° 67-1253, 30 déc. 1967 d'orientation foncière.

L. n° 76-629, 10 juill. 1976, relative à la protection de la nature.

L. n° 76-1285, 31 déc. 1976, portant réforme de l'urbanisme 31 déc. 1976.

L. n° 80-502, 4 juillet 1980 d'orientation agricole.

L. n° 82-213, 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

L. n° 82-659, 30 juill. 1982 portant statut particulier de la région Corse.

L. n° 82-1153, 30 déc. 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

L. n° 83-8, 7 jan. 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite « loi Deferre ».

L. n° 83-597, 7 juill. 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales de la loi relative aux sociétés d'économie mixte.

L. n° 83-630, 12 juill. 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi « Bouchardeau ».

L. n° 84-610, 16 juill. 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, dite loi « Avice ».

L. n° 85-30, 9 jan. 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

L. n° 85-696, 11 juill. 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes.

L. n° 85-704, 12 juill. 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

L. n° 85-729, 18 juill. 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

L. n° 86-1290, 23 déc. 1986, tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

L. n° 87-565, 22 juill. 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la

forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

L. n° 90-85, 23 jan. 1990, complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

L. n° 92-1341, 23 déc. 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

L. n° 93-24, 8 jan. 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

L. n° 94-112, 9 fév. 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

L. n° 95-95, 1^{er} fév. 1995 de modernisation de l'agriculture.

Loi n° 95-115, 4 fév. 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « LOADT ».

L. n° 96-1236, 30 déc. 1996, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi « LAURE ».

L. n° 95-1270, 6 déc. 1995, autorisant la ratification de la Convention sur la protection des Alpes.

L. n° 98-1266, 30 déc. 1998, de finances pour 1999.

L. n° 99-245, 30 mars 1999, relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation.

L. n° 99-586, 12 juill. 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».

L. n° 2002-3, 3 jan. 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques.

L. n° 2002-92, 22 jan. 2002, relative à la Corse.

L. n° 2002-276, 27 fév. 2002, relative à la démocratie de proximité.

LC n° 2003-276, 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République.

L. n° 2003-590, 2 juill. 2003, urbanisme et habitat.

L. n° 2004-338, 21 avr. 2004, portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

L. n° 2006-11, 5 jan. 2006, d'orientation agricole.

L. n° 2006-437, 14 avr. 2006, portant diverses dispositions relatives au tourisme.

L. n° 2006-1666, 21 déc. 2006, de finances pour 2007.

L. n° 2009-179, 17 fév. 2009, pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

L. n° 2009-323, 25 mars 2009, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

L. n° 2009-888, 22 juill. 2009, de développement et de modernisation des services touristiques.

L. n° 2009-967, 3 août 2009, de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « Grenelle I ».

L. n° 2010-788, 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II ».

L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010, portant réforme des collectivités territoriales.

L. n° 2010-1658, 29 déc. 2010, de finances rectificative pour 2010.

L. n° 2013-431, 28 mai 2013, portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

L. n° 2014-58, 27 jan. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM ».

L. n° 2014-366, 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite Loi « ALUR ».

L. n° 2014-1170, 13 oct. 2014, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dite « LAAAF ».

L. n° 2014-1545, 20 déc. 2014, relative à la simplification de la vie des entreprises.

L. n° 2015-292, 16 mars 2015, relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe ».

L. n° 2015-990, 6 août 2015, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « Macron ».

L. n° 2015-992, 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte

(LTECV).

L. n° 2016-231, 29 fév. 2016, d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

L. n° 2016-1060, 3 août 2016, portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

L. n° 2016-1087, 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

L. n° 2016-1888, 28 déc. 2016, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « acte II de la loi “Montagne” ».

L. n° 2016-1917, 29 déc. 2016, de finances pour 2017.

L. n° 2017-86, 27 jan. 2017, égalité et citoyenneté.

L. n° 2018-148, 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

L. n° 2018-102, 23 nov. 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Élan ».

L. n° 2018-702, 3 août 2018, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, de finances pour 2019.

L. n° 2019-753, 22 juill. 2019, portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

L. n° 2019-816, 2 août 2019, relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

L. n° 2019-1428, 24 déc. 2019, d'orientation des mobilités.

L. n° 2019-1461, 27 déc. 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « Engagement et proximité ».

L. n° 2019-1479, 28 déc. 2019, de finances pour 2020.

L. n° 2020-1525, 7 déc. 2020, d'accélération et de simplification de l'action publique.

L. n° 2020-1577, 14 déc. 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

L. n° 2020-1721, 29 déc. 2020, de finances pour 2021.

LO n° 2021-467, 19 avr. 2021, relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

L. n° 2021-1104, 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

L. n° 2022-217, 21 fév. 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS ».

L. n° 2023-175, 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Ordonnances

Ord. n° 58-997, 23 oct. 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ord. n° 2004-489, 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Ord. n° 2004-1391, 20 déc. 2004 relative à la partie législative du code du tourisme.

Ord. n° 2005-1527, 8 déc. 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Ord. n° 2009-1369, 6 nov. 2009 relative au regroupement du Centre national professionnel de la propriété forestière et des centres régionaux de la propriété forestière.

Ord. n° 2011-1539, 16 nov. 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme.

Ord. n° 2012-11, 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

Ord. n° 2014-355, 20 mars 2014, relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Ord. n° 2014-356, 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet.

Ord. n° 2014-619, 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA).

Ord. n° 2015-1174, 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de

l'urbanisme.

Ord. n° 2016-488, 21 avr. 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Ord. n° 2016-1058, 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

Ord. n° 2016-1060, 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Ord. n° 2018-148, 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Ord. n° 2020-71, 29 jan. 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation.

Ord. n° 2020-745, 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme.

Ord. n° 2021-206, 24 fév. 2021 relative aux installations à câbles prise en application de l'article 128 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Ord. n° 2022-489, 6 avr. 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

Décrets

D. n° 53-530, 28 mai 1953 portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sports d'hiver et d'alpinisme.

D. n° 61-650, 23 juin 1961, relatif à l'application du régime de l'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards.

D. n° 63-112, 14 fév. 1963, créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué.

D. n° 67-938, 24 oct. 1967 relatif à la rénovation de certaines zones à économie rurale dominante.

D. n° 68-1031, 14 nov. 1968, portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sports d'hiver et d'alpinisme dit « Ravanel ».

D. n° 74-134, 20 fév. 1974, portant création d'une indemnité spéciale montagne (I. S. M.) au profit d'agriculteurs à titre principal installés en zone de montagne.

D. 16 mai 1974, portant nomination de M. Rambeaud Paul en tant que commissaire à l'aménagement des Alpes, des Vosges et du Jura.

D. 16 mai 1974, portant nomination du commissaire à l'aménagement des Pyrénées.

D. 16 mai 1974, relatif à l'exercice des fonctions de commissaire à l'aménagement de la montagne pour la Corse.

D. n° 77-736, 7 juill. 1977, modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux plans d'occupation des sols.

D. n° 77-755, 7 juill. 1977, modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux règles nationales d'urbanisme.

D. n° 77-861, 26 juill. 1977, pris pour l'application de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme instituant un régime de publicité des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols.

D. n° 77-1066, 22 sept. 1977, approuvant la directive d'aménagement national relative à la construction dans les zones de bruit des aérodromes.

D. n° 77-1141, 12 oct. 1977, pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

D. n° 77-1281, 22 nov. 1977, approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne.

D. n° 77-1295, 25 nov. 1977, pris pour l'application des articles 3 et 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et concernant la protection de la flore et de la faune sauvages du patrimoine naturel français.

D. n° 79-898, 15 oct. 1979 dispenses de recours à un architecte prévus à l'article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977.

D. n° 80-646, 6 août 1980, portant modification du paragraphe 3 de la première partie de la directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 nov. 1977.

D. n° 83-813, 9 sept. 1983, relatif aux plans d'occupation des sols : élaboration, modification,

révision et mise à jour.

D. n° 84-842, 17 sept. 1984, portant suppression d'instances consultatives devenues inutiles.

D. n° 85-453, 23 avr. 1985, pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

D. n° 85-994, 20 sept. 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne.

D. n° 85-995, 20 sept. 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif central.

D. n° 85-996, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Nord.

D. n° 85-997, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Sud.

D. n° 85-998, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour la Corse.

D. n° 85-999, 20 sept. 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Pyrénées.

D. n° 85-1000, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif jurassien.

D. n° 85-1001, 20 sept. 1985, relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif vosgien.

D. n° 85-1401, 27 déc. 1985, modifiant le code rural (Livre VIII nouveau titre III) et relatif au Centre national du machinisme agricole du génie rural des eaux et forêts (CEMAGREF).

D. n° 86-52, 10 jan. 1986, complétant ou modifiant pour les zones de montagnes, certaines dispositions du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

D. 30 jan. 1986, portant nomination au Conseil national de la montagne.

D. n° 87-1016, 14 déc. 1987, relatif à la définition de la surface hors œuvre des constructions.

D. n° 88-635, 6 mai 1988, modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux autorisations des remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski alpin.

D. n° 88-1151, 26 déc. 1988, modifiant le code de l'urbanisme et relatif à la définition de la surface hors œuvre des constructions.

D. 12 jan. 1990, portant nomination au Conseil national de la montagne.

D. n° 92-129, 7 fév. 1992, portant approbation du schéma d'aménagement de la Corse.

D. n° 93-245, 25 fév. 1993, relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

D. n° 93-556, 26 mars 1993, relatif à la composition du Conseil des sites de la Corse.

D. n° 94-283, 11 avr. 1994, pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages.

D. n° 95-1006, 6 sept. 1995, modifiant le décret n° 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne.

D. n° 95-1191, 6 nov. 1995, modifiant le décret n° 85-995 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif central.

D. n° 95-1192, 6 nov. 1995, modifiant le décret n° 85-996 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif des Alpes du Nord.

D. n° 95-1193, 6 nov. 1995, modifiant le décret n° 85-997 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif des Alpes du Sud.

D. n° 95-1194, 6 nov. 1995, modifiant le décret n° 85-999 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif des Pyrénées.

D. n° 98-865, 23 sept. 1998, fixant les missions, la composition, le mode de désignation et les modalités de fonctionnement des commissions départementales des sites, perspectives et paysages et de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

D. n° 2000-547, 16 juin 2000, relatif à l'application des articles 94 et 95 du code minier.

D. n° 2000-907, 19 sept. 2000, relatif au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.

D. 6 déc. 2000, portant déclassement de parties du domaine privé des communes de Bonneval-sur-Arc et Val d'Isère (Savoie) classées en réserves naturelles.

D. n° 2001-260, 27 mars 2001, modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

D. n° 2001-714, 31 juill. 2001, portant création du service technique des remontées mécaniques et des transports guidés.

D. n° 2001-1257, 21 déc. 2001, portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs.

D. n° 2002-748, 2 mai 2002, relevant le seuil financier au-delà duquel les modifications des remontées mécaniques sont considérées comme unités touristiques nouvelles et modifiant le code de l'urbanisme.

D. n° 2002-955, 4 juill. 2002, relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif.

D. n° 2003-426, 9 mai 2003, relatif à la mise sur le marché des constituants et sous-systèmes assurant la sécurité des remontées mécaniques.

D. n° 2003-767, 1^{er} août 2003, modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 sur les études d'impact pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

D. n° 2003-1169, 2 déc. 2003, portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes.

D. n° 2004-52, 12 jan. 2004, relatif aux commissaires de massif.

D. n° 2004-69, 16 jan. 2004, relatif à la délimitation des massifs.

D. n° 2005-608, 27 mai 2005, relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme.

D. n° 2005-1130, 7 sept. 2005, relatif aux plans de prévention des risques technologiques.

D. n° 2005-1333, 28 oct. 2005, modifiant le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs.

D. 12 avr. 2006, portant nomination au Conseil national de la montagne.

D. n° 2006-993, 1^{er} août 2006, relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme.

D. n° 2006-1683, 22 déc. 2006, relatif à l'urbanisme en montagne et modifiant le code de l'urbanisme.

D. 9 avr. 2008, portant classement d'un site.

D. n° 2008-358, 16 avr. 2008, portant classement du Parc naturel régional de Chartreuse.

D. 9 sept. 2008 portant renouvellement du classement Parc naturel régional du Vercors.

D. n° 2009-447, 21 avr. 2009, pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de la Vanoise aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006.

D. n° 2009-486, 29 avr. 2009, pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc national du Mercantour aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006.

D. 21 oct. 2009, portant nomination au Conseil national de la montagne.

D. n° 2011-2019, 29 déc. 2011, portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.

D. n° 2011-2054, 29 déc. 2011, pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme.

D. n° 2012-209, 13 fév. 2012 relatif à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

D. 19 avr. 2013, portant nomination au Conseil national de la montagne.

D. n° 2013-1273, 27 déc. 2013, relatif au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

D. n° 2014-139, 17 fév. 2014, relatif au classement des terrains de camping en catégorie « aire naturelle ».

D. n° 2014-394, 31 mars 2014, portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

D. n° 2014-450, 2 mai 2014, relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

D. n° 2014-751, 1^{er} juill. 2014, d'application de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014.

D. n° 2015-473, 27 avr. 2015, portant approbation de la charte du Parc national de la Vanoise.

D. n° 2015-1783, 28 déc. 2015, relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

- D. n° 2015-1787, 28 déc. 2015, relatif à la protection des sites d'intérêt géologique.
- D. n° 2016-1110, 11 août 2016, relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.
- D. n° 2016-1190, 31 août 2016, relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime.
- D. n° 2016-1208, 8 sept. 2016, modifiant le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs.
- D. 9 sept. 2016, portant nomination au Conseil national de la montagne.
- D. n° 2016-1412, 21 oct. 2016, relatif au convoyage de la clientèle vers les établissements touristiques d'altitude offrant un service de restauration par des engins motorisés conçus pour la progression sur neige.
- D. n° 2017-176, 13 fév. 2017, relatif aux zones prioritaires pour la biodiversité.
- D. n° 2017-440, 30 mars 2017, relatif à la sécurité des transports publics guidés.
- D. n° 2017-725, 3 mai 2017, relatif aux principes et modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics.
- D. n° 2017-755, 3 mai 2017, relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges.
- D. n° 2017-1039, 10 mai 2017, relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles.
- D. n° 2017-1845, 29 déc. 2017, relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.
- D. n° 2019-563, 7 juin 2019, relatif à la procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale.
- D. n° 2019-895, 28 août 2019, portant diverses dispositions d'adaptation des règles relatives aux ouvrages de prévention des inondations.
- D. n° 2019-1046, 10 oct. 2019, relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.
- D. n° 2019-1190, 18 nov. 2019, relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires.
- D. n° 2020-78, 31 jan. 2020, modifiant la liste des sous-destinations des constructions pouvant

être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

Décret n° 2020-457, 21 avr. 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

D. n° 2022-897, 16 juin 2022, modifiant le statut du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

D. n° 2023-404, 24 mai 2023, portant renouvellement de classement du parc naturel régional de Chartreuse (région Auvergne-Rhône-Alpes).

Arrêtés

A. 26 mars 1934 instituant une servitude de téléphérique à Grenoble.

AP Isère 11 déc. 1954, instituant une servitude de téléphérique à l'Alpe d'Huez.

A. 26 juin 1961 portant délimitation des zones de montagne pour l'application du décret n° 61-650 du 23 juin 1961.

A. 3 août 1962 portant délimitation des zones de montagne pour l'application du décret n° 61-650 du 23 juin 1961.

AP Isère n° 64-75, 13 jan. 1964 instituant une servitude de téléphérique à Huez.

A. 10 août 1964 portant création d'une commission interministérielle en vue d'étudier les conditions générales de développement du tourisme en montagne.

A. 1^{er} juin 1965 Commission interministérielle chargée d'étudier les conditions générales de développement du tourisme en montagne. Désignation de membres.

A. 20 fév. 1974 portant délimitation des zones de montagne.

A. 18 mars 1975 portant délimitation de zones de montagne dans les trois départements d'outre-mer de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

A. 28 avr. 1976 portant classement de communes et parties de communes en zone de montagne.

A. 18 jan. 1977 portant classement de communes et parties de communes en zone de montagne.

A. 28 avr. 1977 portant délimitation des zones agricoles défavorisées.

A. 13 nov. 1978 portant classement de la commune de Loucrup en zone de montagne.

A. 13 juin 1979 portant création du Service technique des remontées mécaniques.

A. 2 août 1979 relatif à la détermination des zones de piémont.

A. 24 août 1979 Application du chapitre 2 de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 nov. 1977.

A. 14 avr. 1981 autorisant le PPDT des Deux-Alpes.

A. 29 jan. 1982 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées.

A. 29 jan. 1982 portant délimitation de zones de montagne dans les trois départements d'outre-mer de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

A. 20 sept. 1983 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées.

A. 14 déc. 1984 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées.

A. 25 juill. 1985 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées.

A. 6 sept. 1985 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine.

AP Savoie, 30 oct. 1985 portant création de servitudes d'aménagement du domaine skiable sur le territoire de la commune de Saint-Martin-de-Belleville.

AP Isère, n° 85-5950, 28 nov. 1985, portant règlement sanitaire départemental.

A. 13 mars 1986 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées.

A. SGAR n° 86-186, 3 juin 1986 autorisant le PPDT d'Oz-en-Oisans et Vaujany.

A. 3 sept. 1986, portant classement de communes en zones défavorisées.

A. 26 mars 1987 portant classement de communes en zones défavorisées.

A. SGAR n° 87-357, 6 oct. 1987 portant autorisation de l'UTN Funiculaire des Deux Alpes.

AP 8 fév. 1988 instituant une servitude de téléphérique à Courchevel.

A. SGAR n° 89-168, 9 mai 1989 relatif à la composition du comité de massif des Alpes du Nord.

A. 19 jan. 1990 portant classement de communes en zones défavorisées.

AP Savoie de protection des biotopes de l'Iseran, 12 mai 1990.

A. SGAR n° 90-2019, 4 juill. 1990 portant autorisation de l'UTN du Roy Soleil.

A. 28 déc. 1990 portant classement de communes en zones défavorisées.

A. SGAR n° 95-193, 14 avr. 1995 portant autorisation de l'UTN Belle Étoile.

A. SGAR n° 97-62, 25 fév. 1997 portant autorisation de l'UTN Belle Étoile.

A. 28 mai 1997 portant classement de communes en zones défavorisées.

A. 21 juill. 1998 portant classement de communes en zones défavorisées.

A. 20 sept. 2001 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'études et d'aménagement touristique de la montagne ».

A. 8 juill. 2002 pris en application du décret n° 2001-535 du 21 juin 2001 relatif à l'agriculture de montagne et des autres zones défavorisées, fixant les conditions d'attribution des indemnités compensatoires de handicaps naturels permanents et modifiant le code rural.

AP Savoie, 16 avr. 2003 instituant une servitude pour le téléphérique assurant la liaison Les Arcs-La Plagne.

A. 28 juill. 2004 abrogeant les arrêtés du 21 juin 2001, du 8 juillet 2002 et du 17 juin 2003 pris en application du décret n° 2001-535 du 21 juin 2001 relatif à l'agriculture de montagne et des autres zones défavorisées, fixant les conditions d'attribution des indemnités compensatoires de handicaps naturels permanents et modifiant le code rural.

A. 28 juill. 2004 portant classement de communes en zones défavorisées.

A. 18 nov. 2004, portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. 29 déc. 2004 portant suppression d'un service à compétence nationale dénommé « service d'études et d'aménagement touristique de la montagne ».

A. 18 mai 2006, portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. 7 août 2006 relatif aux règles techniques et de sécurité des téléskis.

A. 30 jan. 2007, portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. 11 sept. 2007 pris en application du décret n° 2007-1334 du 11 septembre 2007 fixant les conditions d'attribution des indemnités compensatoires de handicaps naturels permanents dans le cadre de l'agriculture de montagne et des autres zones défavorisées et modifiant le code rural.

A. 23 nov. 2007 relatif à la dispense d'autorisation d'exécution de travaux portant sur des téléskis à câble bas et modifiant le code de l'urbanisme.

AP Région PACA, n° 2008-76, 24 avr. 2008 relatif à une demande d'UTN présentée par la

commune de Val d'Isère.

A. 31 oct. 2008, portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. n° 2009-02074, 18 mars 2009 pris au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement relatif à la création et à l'alimentation en eau d'une réserve d'eau à des fins d'enneigement de culture dite retenue de La Grenouillère sur la commune de Chamrousse.

A. 12 juin 2009 portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. 7 août 2009 relatif à la conception, à la réalisation, à la modification, à l'exploitation et à la maintenance des téléphériques.

AP Région PACA, 14 oct. 2009 autorisant la création de terrains pour la pratique des sports motorisés à Saint-Martin-de-Belleville.

A. 27 jan. 2010, portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. 30 juill. 2010 pris en application du décret n° 2007-1334 du 11 septembre 2007 fixant les conditions d'attribution des indemnités compensatoires de handicaps naturels permanents dans le cadre de l'agriculture de montagne et des autres zones défavorisées et modifiant le code rural et de la pêche maritime.

A. 31 mars 2011 portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

AP Alpes de Haute-Provence n° 2011-1010, 8 juin 2011 portant modification de la composition nominative de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

A. 9 août 2011 relatif à la conception, à la réalisation, à la modification, à l'exploitation et à la maintenance des téléskis.

AP Savoie 14 nov. 2011 autorisant une UTN pour la construction d'un hôtel de luxe à Tignes.

AP Haute-Savoie, n° 2012047-0004, 16 fév. 2012, portant approbation du plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve.

A. 14 mars 2012 portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. 15 mars 2012 fixant en application de l'article R. 436-36 du code de l'environnement la liste des grands lacs intérieurs et des lacs de montagne pour lesquels peut être établie une réglementation spéciale de la pêche et la composition des commissions consultatives.

A. 28 mars 2013, portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. 9 avr. 2015, portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

AP Cantal n° 2015-504, 30 avr. 2015 fixant la composition de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

AP Haute-Savoie n° PREF/DRCL/BAFU/2015-0005, 18 mai 2015 portant modification des membres de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

AP Savoie, 23 déc. 2015 portant composition de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

AP Isère, 29 jan. 2016, portant composition de la CDNPS de l'Isère.

A. 4 juill. 2016 portant classement de communes ou parties de communes en zones défavorisées.

A. 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial.

A. 10 nov. 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

AP Jura n° DRLP-BRE-2016-12-19-001, 19 déc. 2016 portant modification de la composition nominative des membres de la départementale de la nature, des paysages et des sites.

A. Région PACA n° R93-2016-12-19-003, 19 déc. 2016 autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune de Huez.

AP Région PACA n° R93-2016-12-19-004, 19 déc. 2016, autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune de Tignes.

A. Région PACA n° R93-2018-07-09-005, 9 juill. 2018 autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune de Bonneval-sur-Arc.

A. 16 mars 2017 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale.

AP Région PACA, n° R93-2017-10-17-002, 17 oct. 2017, autorisant une unité touristique nouvelle présentée par la commune d'Huez (extension du Club Méditerranée).

AP Hautes-Alpes, 11 juin 2018, Instauration de servitudes au titre du Code du tourisme pour la création d'un télésiège débrayable (TSD) Côte Chevalier et la piste des Lacets du domaine skiable de Serre Chevalier.

AP Région PACA n° R93-2018-07-09-003, 9 juill. 2018, autorisant une UTN à Risoul.

AP Région PACA n° R93-2018-07-09-004, 9 juill. 2018, autorisant une UTN à Saint-Sorlin d'Arves.

AP Hautes-Alpes n° 05-2018-12-28-0005, 28 déc. 2018 portant modification de la composition nominative de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

AP Hautes-Pyrénées, n° 65-2019-01-11-005, 11 jan. 2019 portant composition des formations de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

AP Vosges, n° 3/2019/ENV, 11 jan. 2019, portant sur l'instauration des servitudes d'aménagement du domaine skiable du Larcenaire sur la commune de Bussang.

AP Isère, n° 38-2019-02-06-003, 6 fév. 2019 portant composition de la CDNPS de l'Isère.

A. 27 mars 2019 portant délimitation de zones agricoles défavorisées.

A. 10 avr. 2019 fixant les normes et la procédure de classement des terrains de camping et de caravanage et des parcs résidentiels de loisirs.

AP Haute-Savoie, n° PAIC 2019-0044, 29 avr. 2019, portant révision du plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve pour 2019-2023.

A. 9 juin 2020 modifiant l'arrêté du 27 mars 2019 portant délimitation des zones agricoles défavorisées.

A. 31 jan. 2020 modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

A. 2 déc. 2021 portant nomination au Conseil national de la montagne.

A. 26 avr. 2022 fixant le contenu du formulaire de demande d'avis conforme à l'autorité environnementale sur l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale pour un document d'urbanisme ou une unité touristique nouvelle dans le cadre de l'examen au cas par cas défini aux articles R. 104-33 à R. 104-37 du code de l'urbanisme.

A. 13 mars 2023 portant classement de parties d'une commune en zones défavorisées (montagne).

Circulaires et instructions

Circ. AF/UP n° 152, 21 fév. 1975, relative aux dimensions respectives des zones urbaines et naturelles dans les SDAU et les POS.

Instr. interministérielle, 4 jan. 1977, l'aménagement des unités touristiques en montagne, *La documentation Française*, Paris, 1977.

Application de l'instruction interministérielle, 4 jan. 1977, création d'une station de sport d'hiver. *La documentation Française*, Paris, 1977.

Circ. du Ministère de l'équipement, 11 mars 1977, relative aux études préalables aux opérations d'urbanisme.

Circ., 13 sept. 1979, relative à la mise en œuvre de l'arrêté du 24 août 1979 portant application du chapitre II de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

Circ. n° 80-25, 15 fév. 1980, relative aux études d'urbanisme et de sites 1980. - Mise en œuvre de la politique d'aménagement et de protection de la montagne.

Circ., 19 sept. 1982, relative à la procédure d'examen des projets d'unités touristiques nouvelles en montagne.

Circ. du Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, 24 sept. 1984, portant guide pour l'interprétation des parties actuellement urbanisées de la commune.

Circ. n° 88-63, 25 juill. 1988, relative aux autorisations de remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski alpin, NOR : TRST9910141C.

Circ. n° 94-093, 22 avril 1994 relative à l'application de la loi du 9 février 1994, NOR : EQUU9410072C.

Circ. n° 95-23, 15 mars 1995, relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages, NOR : ENVN9540090C.

Circ. n° 96-66, 16 juill. 1996, relative à la restauration ou reconstruction des anciens chalets d'alpage et extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière, NOR : EQUU9610132C.

Circ., 9 nov. 2000 relative aux interventions du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, NOR : PRMX0004485C.

Circ. UHC/DU1 n° 2006-31, 14 mars 2006, relative à l'application de la loi « Littoral », NOR : EQUU0610941C.

Circ., 29 jan. 2008, relative aux unités touristiques nouvelles, NOR : DEVU0757143C.

Circ., 23 fév. 2010, sur les modalités d'intervention et de financement du Service de Restauration des terrains en montagne (RTM) de l'ONF dans la prévention des risques naturels spécifiques à la montagne, DGPAAT/C2010-3019.

Circ, 6 juin 2011, relative aux orientations générales pour la mise en œuvre des moyens

publics concourant au secours en montagne et sa formalisation dans le cadre d'une disposition spécifique ORSEC, dite circulaire « Kihl », NOR : IOCK1110769C

Circ., 3 fév. 2012, relative au respect des modalités de calcul de la surface de plancher des constructions définie par le livre I du code de l'urbanisme, NOR : DEVL102266C.

Instr., 17 juill. 2014 sur l'usage de la mention « montagne », NOR : AGRT1417440J.

Instr. du Gouvernement, 28 sept. 2015, relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels (PPRN) Avalanches, NOR : DEVP1520489J.

Instr., 22 sept. 2016 relative à l'application du décret relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, DGPE/SDPE/2016-761.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 1 : Le champ d'application des dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne en France métropolitaine.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 3 : Les énergies renouvelables en montagne.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 4 : Les rives des plans d'eau naturels et artificiels.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 5 : Les unités touristiques nouvelles.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 6 : La préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 7 : La préservation des espaces paysages et milieux patrimoine naturel et culturel montagnard.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 8 : Les remontées mécaniques.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 9 : Les routes nouvelles.

Instr. du Gouvernement, 12 oct. 2018, relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, NOR : TERL1826263J. Fiche n° 10 : Le régime applicable aux chalets d'alpage et aux bâtiments d'estive.

Circ. n° 6287-SG, 15 juill. 2021 relative au fonds « Avenir Montagnes », NOR : PRMX2122229C.

Circ. n° 6323-SG, 7 jan. 2022 relative à la mise en œuvre opérationnelle loi « Climat et Résilience » en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, NOR : PRMX2206047C.

Circ. Préfet de Savoie, 5 juill. 2022, régime juridique des tarifs des remontées mécaniques.

Questions et réponses ministérielles

QE, n° 55058 *JOAN*, 5 nov. 1984, p. 4891.

QE, n° 1893, *JOAN*, 6 sept. 1993, p. 2833.

QE, n° 46265, *JOAN*, 18 nov. 1996, p. 5992.

QE, n° 25884, *JOAN*, 1^{er} mars 1999, p. 1193.

QE, n° 36476, *JOAN*, 30 mars 2004, p. 2416.

QO n° 1683, *JOAN*, 24 jan. 2012, p. 731.

QE, n° 03103, *JO Sénat*, 15 nov. 2012, p. 2575.

QE, n° 20336, *JO Sénat*, 6 oct. 2016, p. 4288.

QE, n° 8392, *JO Sénat*, 3 jan. 2019, p. 10.

QE, n° 26780, *JO Sénat*, 17 fév. 2022.

Rep. min., QE n° 55058, *JOAN*, 27 août 1984, p. 4891.

Rép. min., QE n° 19358, *JO Sénat*, 27 déc. 1984, p. 2062.

Rép. min., QE n° 26222, *JO Sénat*, 26 déc. 1985, p. 2389.

Rép. min., QE n° 73687, *JOAN*, 30 déc. 1985, p. 5942.

Rep. min., QE, n° 2315, *JOAN*, 13 fév. 1989, p. 770.

Rep. min., QE n° 1893, *JOAN*, 7 juin 1993, p. 2833.

Rép. min., QE n° 36476, *JOAN*, 6 juil. 2004, p. 5142.

- Rep. min., QE n° 45265, *JOAN*, 14 avr. 1997, p. 1912.
- Rép. min., QE, n° 20135, *JO Sénat*, 2 mai 1997, p. 1375.
- Rép. min., QE n° 08718, *JO Sénat*, 11 mars 1999, p. 798.
- Rep. min., QE n° 25880, *JOAN*, 24 mai 1999, p. 3191.
- Rep. min., QE n° 20174, *JOAN*, 16 mars 2004, p. 2053.
- Rép. min., QE n° 56480, *JOAN*, 26 avr. 2005, p. 4294.
- Rep. min., QE n° 15429, *JO Sénat*, 1^{er} sept. 2005, p. 2262.
- Rép. min., QE n° 402, *JOAN*, 21 avr. 2009, p. 3804, RD rur. 2009, comm. 147, note D. GILLIG.
- Rép. min., QE n° 44235, *JOAN*, 28 avr. 2009, p. 4029.
- Rép. min., QE n° 7848, *JO Sénat*, 27 août 2009, p. 2045.
- Rép. min., QE n° 38850, *JOAN*, 29 juin 2010, p. 7256.
- Rép. min., QE n° 12862, *JO Sénat*, 17 mars 2011, p. 665.
- Rép. min., QO n° 1683, *JOAN*, 1^{er} fév. 2012, p. 523.
- Rep. min., QE n° 01634, *JO Sénat*, 15 nov. 2012, p. 2606.
- Rep. min., QE n° 78223, *JOAN*, 23 août 2016, p. 7498.
- Rep. min., QE n° 23855, *JO Sénat*, 2 fév. 2017, p. 408.
- Rep. min., QE n° 21750, *JO Sénat*, 11 mai 2017, p. 1854.
- Rep. min., QE n° 01528, *JO Sénat*, 11 jan. 2018, p. 95.
- Rep. min., QE n° 8392, *JO Sénat*, 28 mars 2019, p. 1698.
- Rép. min., QE, n° 22942, *JOAN*, 16 juin 2020, p. 4229.
- Rép. min., QE n° 25176, *JO Sénat*, 7 déc. 2021, p. 8694.
- Rep. min., QE n° 04143, *JO Sénat*, 26 jan. 2023, p. 561, Contrats-Marchés publ., juin 2023, comm. 152, B. Koebel.

Amendements législatifs

Amendement n° 8 au projet de loi n° 971 Logement aménagement et numérique, déposé à l'Assemblée nationale le 22 mai 2018.

Amendement n° 112 au projet de loi n° 971 Logement aménagement et numérique, déposé à l'Assemblée nationale le 23 mai 2018.

Amendement n° 547 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 27 février 2021 (retiré le 12 mars 2021).

Amendement n° 1742 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 2 mars 2021.

Amendement n° 2062 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 3 mars 2021.

Amendement n° 3557 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 3 mars 2021.

Amendement n° 3881 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 3 mars 2021.

Amendement n° 3890 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 3 mars 2021.

Amendement n° 5411 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 13 mars 2021.

Amendement n° 1021 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 23 mars 2021.

Amendement n° 1028 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 23 mars 2021.

Amendement n° 3246 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 24 mars 2021.

Amendement n° 5436 au projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale le 25 mars 2021.

Amendement COM-184 au projet de loi n° 551 Lutte contre le dérèglement climatique, déposé au Sénat le 27 mai 2021.

Amendement COM-551 rect. au projet de loi n° 551 Lutte contre le dérèglement climatique, déposé au Sénat le 28 mai 2021.

Amendement COM-271 rect. au projet de loi n° 551 Lutte contre le dérèglement climatique, déposé au Sénat le 30 mai 2021.

Jurisprudence

Décisions et avis du Conseil constitutionnel

Cons. const., 17 juill. 1985, n° 85-189 DC, *Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement*, RDP 1985, p. 395, note FAVOREU ; AIJC 1985, p. 415, note GENEVOIS.

Cons. const., 7 jan. 1988, n° 87-232 DC, *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole*, AIJC 1988, chron. GENEVOIS ; RDP 1989, note FAVOREU ; *Rev. sociétés* 1988, note GUYON.

Cons. const., 25 juill. 1990, n° 90-277 DC, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*.

Cons. const., 28 juill. 1993, n° 93-322 DC, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, RFDC 1993, obs. PHILIP ; LPA 1994, note VERPEAUX ; *Rev. adm.* 1993, p. 443, note ÉTIEN.

Cons. const., 26 jan. 1995, n° 94-358 DC, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, RFDC 1995, p. 389, note MÉLIN-SOUCRAMANIEN ; RFDC 1995, p. 787, note TRÉMEAU ; LPA 20 oct. 1995, p. 8, chron. MATHIEU et VERPEAUX ; RFDA 1995, p. 876, note ROUSSEAU ; D. 1997, p. 119, obs. TRÉMEAU ; D. 1997, p. 125, obs. OLIVA ; D. 1997, p. 124, note PINI ; D. 1997, p. 139, obs. MÉLIN-SOUCRAMANIEN.

Cons. const., 9 avr. 1996, n° 96-375 DC, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, AJDA 1996, p. 369, note SCHRAMECK ; LPA 4 sept. 1996, p. 9, note MATHIEU ; *RD pub.* 1996, p. 1147, obs. PRÉTOT ; RFDC 1996, p. 598, note GAIA.

Cons. const., 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*.

Cons. const., 17 jan. 2002, n° 2001-454 DC, *Loi relative à la Corse*.

Cons. const., 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

Cons. const., 14 oct. 2011, n° 2011-182 QPC, *M. Pierre T. - Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie -*.

Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-282 QPC, *Assoc. FNE et a*, JCP A 2013, p. 2015, obs. A. CAPITANI et M. MORITZ.

Cons. const., 10 mai 2016, n° 2016-540 QPC, *Société civile Groupement foncier rural Namin et Co. - Servitude administrative grevant l'usage des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive -*, AJDA 2016, p. 928.

Cons. const., 4 août 2016, n° 2016-737 DC, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

Cons. const., 21 juin 2019, n° 2019-791 QPC, *Section française de l'Observatoire international des prisons*.

Cons. const., 20 déc. 2019, n° 2019-794 DC, *Loi d'orientation des mobilités*.

Cons. const., 31 jan. 2020, n° 2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes*.

Cons. const., 10 déc. 2020, n° 2020-809 DC, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*.

Cons. const., 13 août 2021, n° 2021-825 DC, *Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, JCP G 2021, 40, p. 1036, comm. L. LENOIR.

Décisions du Tribunal des conflits

T. confl., 29 oct. 1990, *IR*

T. confl., 6 mai 2002, n° 02-03.287, *M. et Mme B. c. EDF*, AJDA 2002, p. 1229, note SABLIERE ; CJEG 2002, GENEVOIS, p. 645.

Jurisprudence administrative

Conseil d'État

CE, 23 jan. 1959, *Cne d'Huez*, AJDA 1959, II, concl. BRAIBANT.

CE, 24 juill. 1981, n° 22129 et 27868, *Assoc. sauvegarde pays de Rhuys*, *Dr. adm.* 1981, p. 292 ; JCP G 1982, t. II, p. 19798, concl. GENEVOIS.

CE, 15 avr. 1983, n° 28555, *Cne de Menet*, AJDA 1983, p. 491.

- CE, 29 juin 1983, n° 33679.
- CE, 25 nov. 1983, n° 40597, *Donzel*.
- CE, 9 mars 1984, n° 15784, 15786, *Cne de Dannemare-les-Glay*.
- CE, 19 avr. 1985, n° 45388, *Association des paysans et des amis pour la sauvegarde des terres agricoles de la haute vallée de l'Hérault*.
- CE, 22 nov. 1985, n° 59719, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c. Daniau*, *AJDA* 1985, p. 723, chron. S. HUBAC et M. AZIBER.
- CE, 27 nov. 1985, n° 62210, *Cne de Chamonix Mont-Blanc*.
- CE, 28 fév. 1986, n° 51773, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports*.
- CE, 29 jan. 1988, n° 65688, *Ministre du logement c. de Taisne*, *Dr. adm.* 1988, p. 208.
- CE, 18 mai 1988, n° 74508, *Ministre de l'urbanisme c. groupe d'action municipal d'Embrun*, *Dr. adm.* 1988, comm. 395.
- CE, 25 mai 1988, n° 61538, *Montouillout*.
- CE, 11 juill. 1988, n° 85210, *Ministre de l'équipement c. M. Bricaud*.
- CE, 23 déc. 1988, n° 82863, *Association de défense de la protection de l'environnement de Miremont*, *Gaz. Pal.* 1989, 1, p. 262, note F. BOUYSSOU ; *LPA* 3 juill. 1989, p. 6.
- CE, 24 mars 1989, n° 71797, *Ministre de l'équipement, du logement et des transports c. Rocher*.
- CE, 9 oct. 1989, n° 82094, *SEPANSO*, *RJE* 1990, p. 253, note P. TERNEYRE ; *LPA* 20 juin 1990, p. 12.
- CE, 9 mars 1990, n° 83457, *SCI Le Littoral*.
- CE, 20 sept. 1991, n° 79539, *Cne de Spéracèdes*, *Gaz. Pal.* 1991, p. 70 ; *Gaz. Pal.* 1992, p. 56.
- CE, 6 avr. 1992, n° 104-454 et 113-210, *Association des amis de St-Palais-sur-Mer*, *AJDA* 20 nov. 1992, p. 761, note JACQUOT.
- CE, 15 mai 1992, n° 118573, 118867, *Cne de Cruseilles*, *Dr. adm.* 1992, comm. 313, concl. POCHARD ; *AJDA* 1992, p. 756, note J. MORAND-DEVILLER.
- CE, 15 juin 1992, n° 132416, *Sté canal de Provence*.
- CE, 14 déc. 1992, n° 115359, *Cne de Saint-Gervais*, *Dr. Adm.* 1993, 55, p. 1993 ; *RDI* 1993, p. 203.

CE, 19 mai 1993, n° 124983, *Assoc. Les Verts Var*, *Dr. adm.* 1993, comm. 375 ; *AJDA* 1993, p. 690, chron. MAUGÜÉ et TOUVET ; *LPA* 16 mars 1994, MORAND-DEVILLER, p. 8.

CE, 24 juin 1993, n° 353605, *TGV Nord*, avis, 22, p. 245.

CE, 28 juill. 1993, n° 103795, *Rosant*.

CE, 6 déc. 1993, n° 77708, *Morand*.

CE, 10 déc. 1993, n° 110697, *Ministre de l'équipement. c. Association Arpon*, *AJDA* 1994, p. 149, concl. R. SCHWARTZ ; *BJDU* 1994, 2, p. 11.

CE, 5 jan. 1994, *Cribier*, *Dr. adm.* 1994, comm. 114.

CE, 16 fév. 1994, n° 108430, *Cne de Lelex*, *BJDU* 1994, 3, p. 7, concl. H. TOUTEE.

CE, 11 mai 1994, n° 129592, *Midali*, *LPA* 14 nov. 1994, p. 8 ; *RDI* 1994, p. 652.

CE, 27 mai 1994, n° 139013, *Visine*, *BJDU* 1994, 6, p. 23, concl. F. LOLUM ; *RDP* 1996, p. 285.

CE, 4 juill. 1994, n° 129898, *Cne de Vaujany*.

CE, 2 sept. 1994, n° 115541, *Ministre de l'équipement*, *LPA* 18 déc. 1997, p. 7.

CE, 7 oct. 1994, n° 97646 et 98214, *Rochet et al.*, *LPA* 11 déc. 1995, p. 9.

CE, 10 mai 1995, n° 149485, *Cne de Saint Blaise*.

CE, 23 oct. 1995, n° 154401, *Association Artus*, *Dr. adm.* 1995, comm. 793 ; *RDI* 1996, p. 195, chron. MOREL et DENIS-LINTON ; *Ann. voirie* déc. 1995, 26, p. 24, obs. DUVAL.

CE, 3 nov. 1995, n° 152371, *Cne de Cuers*.

CE, 2 fév. 1996, n° 138448, *Cne de Luc*, *BJDU* 1996, 2, p. 82.

CE, 11 mars 1996, n° 140275, *Cne d'Orelle*, *RJE* 1996, 3, p. 369, obs. DOBRENKO ; *RDP* 1998, 1, p. 302, 303 ; *BJDU* 1996, 2, p. 152.

CE, 21 août 1996, n° 144082, *Association des riverains des bois de Rys et de la Maladière*.

CE, 23 oct. 1996, n° 159473, *Cne de Combloux*, *Quot. jur.* 22 juill. 1997, p. 3 ; *Gaz. Pal., pan. dr. adm.* 1997, 2, p. 113-114 ; *BJDU* 1996, 6, p. 453.

CE, 11 déc. 1996, n° 161883, *Commission de protection des eaux de Franche-Comté*, *BJDU* 1997, 1, p. 63.

CE, 6 jan. 1997, n° 97305, *Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer*, *BJDU* 1997, p. 443,

concl. J. GAEREMYNCK.

CE, 9 juill. 1997, n° 123341, *Morand*.

CE, 22 sept. 1997, n° 137416, *Cne d'Eygliers*, *BJDU* 1997, 6, p. 397, concl. R. ABRAHAM ; *RDI* 1998, p. 83 ; *RDI* 1997, p. 580.

CE, 6 fév. 1998, n° 161812, *Cne de Faverges*, *Dr. adm.* 1998, comm. 146 ; *BJDU* 1998, 1, p. 37, concl. L. TOUVET ; *RDI* 1998, p. 229 ; *JCP G* 1998, IV, p. 2247 ; *RFDA* 1998, p. 462.

CE, 23 mars 1998, n° 168475, *Cne de Thillot*.

CE, 1^{er} mai 1998, n° 163708, *Cne d'Allonzier-la-Caille*, *BJDU* 1998, p. 178, concl. BONICHOT ; *Constr.-Urb.* 1998, 310.

CE, 10 juin 1998, n° 168718, *Cne de Cipières*, *BJDU* 1998, 4, p. 252, concl. G. BACHELIER ; *Constr.-Urb.* 1998, comm. 354.

CE, 1^{er} juill. 1998, n° 171733, *Cne de Doucier*.

CE, 21 juin 1999, n° 158320, *Cne de Sainte-Léocadie*.

CE, 7 juill. 1999, n° 181312, *Mme Michelland*, *Constr.-Urb.* 2000, 2, p. 40, comm. D. LARRALDE.

CE, 28 juill. 1999, n° 180467, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalans*.

CE, 24 sept. 1999, n° 169254, *Association De défense du lotissement de Crouzes*.

CE, 7 déc. 1999, n° 110508, *Cne d'Ampus*.

CE, 6 mars 2000, n° 199228, *Cne de Thones*.

CE, 16 juin 2000, n° 182395, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement*, *Dr. adm.* 2000, comm. 196 ; *JCP G* 2000, IV, p. 2867, note C. ROUANT ; *Constr.-Urb.* 2000, comm. D. LARRALDE, 304.

CE, 28 juill. 2000, n° 204024, *FNE*, *BJDU* 2000, 5, p. 306, note LAQUIÈZE, concl. LAMY ; *LPA* 17 nov. 2000, 230, p. 14.

CE, 5 fév. 2001, n° 217796, *Secrétaire d'État au logement c. Cne de Saint-Gervais*, *BJDU* 2001, 2, p. 74, concl. TOUVET ; *Constr.-Urb.* 2000, p. 152.

CE, 5 fév. 2001, n° 217798, *Secrétaire d'État au logement c. Cne de Saint-Gervais*, *Constr.-Urb.* 2001, comm. 152.

CE, 21 mars 2001, n° 209459, *Euroraft*, *RDI* 2001, p. 355, note DONNAT ; *Administrer* juill. 2003, p. 47, obs. LAY ; *JCP N* 2003, p. 1539, obs. BERNARD.

CE, 29 juin 2001, n° 208015 et 208038, *SCI Vetricella*, *Environnement* 2002, comm.7, note L. BENOIT ; *BJDU* 2001, 5, p. 317, concl. AUSTRY.

CE, 5 sept. 2001, n° 202836, *SCI Plein Sud*.

CE, 10 déc. 2001, n° 218331, *Cne de Queven*, *BJDU* 2001, p. 418, concl. de SILVA ; *RDI* 2002, p. 136, obs. DONNAT.

CE, 18 déc. 2002, n° 234950, *Conseil national des professions de l'automobile et al.*

CE, 29 jan. 2003, n° 245239, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes Maritimes et cne de Clans*, *AJDA* 2003, Sablière, p. 784 ; *JCP A* 2003, DUFAU, note 01342 ; *RFDA* 2003, p. 477, note LAVIALLE, concl. MAUGÛE.

CE, 3 mai 2004, n° 253524, *Cne de Risoul*, *AJDA* 2004, p. 1383 ; *BJDU* 2004, p. 365, obs. L. TOUVET, concl. E. GLASER.

CE, 17 mai 2004, n° 238359, *Cne de Sainte-Léocadie*, *Constr.-urb.* 2004, comm. 168, note P. BENOIT-CATTIN.

CE, 9 juin 2004, n° 254174, *Association « Alsace Nature » du Haut-Rhin*.

CE, 9 juin 2004, n° 254691, *Cne de Peille*, *Environnement et dév. durable* 2004, comm. 113.

CE, 28 juill. 2004, n° 246750, *Association Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement Catalan et al.*, *Environnement* 2004, comm. 116 ; *Tourisme et Droit* 2005, 67, p. 10 ; *AJDA* 2004, 807 et 2359.

CE, 28 juill. 2004, n° 256154, *Sté Thomas*, *JCP A* 2004, p. 1675 ; *AJDA* 2004, p. 2415.

CE, 28 juill. 2004, n° 256511, *Assoc. de défense de l'environnement et al.*, *BJCL* 2004, p. 613, concl. F. DOMAT et M. GUYOMAR ; *DAUH* 2005, p. 71, comm. H. JACQUOT.

CE, 23 fév. 2005, *Mme Hutin*, avis, *BJDU* 2005, 1, p. 16, concl. AGUILA.

CE, 19 avr. 2005, n° 371234, *avis portant sur les conditions de prolongation, par avenant, des conventions de remontées mécaniques régies par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ainsi que sur les régimes de dévolution des biens et d'indemnisation en l'absence de stipulations contractuelles*, *EDCE* 2005, p. 197 ; *Contrats-Marchés publ.* 2006, étude 19, obs. H. HOEPPFNER.

CE, 9 mai 2005, n° 277280, *Marangio*, *JCP A* 2005, p. 1523, note Ph BILLET ; *Constr.-Urb.*

- 2005, comm. 166, note P. BENOIT-CATTIN; *RFDA* 2005, p. 1024, concl. E. GLASER.
- CE, 25 jan. 2006, n° 284878, *Cne de Souche*.
- CE, 10 juill. 2006, n° 288108, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, lacs et sites du Verdon*, *JCP A* 2006, p. 1256.
- CE, 26 juill. 2006, n° 258868, *La SELAFA GUY Y c. Cne de Samoëns*.
- CE, 10 nov. 2006, n° 275013, *Association de défense du Rizzanese et de son environnement et al.*, *JCP A* 2006, p. 955, chron. M.-C. ROUAULT; *Constr.-Urb.* 2006, p. 246, note G. GODFRIN.
- CE, 10 mai 2007, n° 272288, *Cne de Saint-Cézaire-sur-Siagne*.
- CE, 7 juill. 2007, n° 200949, *Secrétaire d'État au logement*.
- CE, 25 juill. 2008, n° 315862 et 315863, *Association bonifacienne comprendre et défendre l'environnement*.
- CE, 3 oct. 2008, n° 297931, *Cne d'Annecy*, *JCP G* 2008, p. 604; *JCP G* 2009, t. II, p. 10028; *JCP A* 2008, p. 2279; *RDP* 2009, 2, p. 481; *LPA* 2008, 241, p. 7.
- CE, 9 mars 2009, n° 296538, *Cne de Trimbach*, *Environ.* 2009, comm. 72.
- CE, 29 mars 2009, n° 311346, *Cne de Saint-Bon-Tarentaise*, *AJDA* 2009, p. 1329.
- CE, 31 juill. 2009, n° 296197, *SARL Centre d'équitation Soisy-Val-de-Seine*.
- CE, 17 fév. 2010, n° 305871, *Sté Loca Parc Loisirs*.
- CE, 31 mars 2010, n° 313762, *Cne de Chateauneuf-du-Rhône*, *RD rur.* 2010, comm. 137, note R. DUCOURAU; *RD rur.* 2010, comm. 84, obs. D. GILLIG; *Constr.-Urb.* 2010, comm. 67, note G. GODFRIN; *Dr. adm.* 2010, comm. 87, S. PLUNIAN.
- CE, 16 juin 2010, n° 31140, *Leloustre*, *AJDA* 2010, p. 1892, note MICHALLET; *BJDU* 2010, p. 173, obs. TRÉMEAU, concl. ROGER-LACAN; *BJCL* 2010, p. 518, obs. DEGOFFE, concl. ROGER-LACAN; *JCP A* 2010, p. 2333, note MAILLOT; *Dr. adm.* 2010, 151, note DUBREUIL; *RJEP* 2011, 4, obs. GUIHAL; *EDCE* 2011, p. 62; *DAUH* 2011, 416, p. 282.
- CE, 16 juill. 2010, n° 313768, *Ministre de l'écologie c. Sté les Casuccie*.
- CE, 11 juill. 2011, n° 320735, *Sté d'équipement du département de Maine-et-Loire (SODE-MEL)*, *JCP A* 2012, p. 2053, note C. DEVÈS; *Constr.-Urb.* 2011, comm. 123, note L. SANTONI.
- CE, 18 juill. 2011, n° 349657, *M. Tarissi*, *AJDA* 2011, p. 1525.

CE, 14 oct. 2011, n° 320371, *Cne de Valmeinier et Syndicat mixte des Islettes*, JCP A 2011, p. 2365, note MANSON; RDP 2013, p. 79, note PETIT.

CE, 16 avr. 2012, n° 323555, *Ministre de l'écologie de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire*, AJDA 2012, p. 853.

CE, 24 avr. 2012, n° 346439, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix*, AJDA 2012, note R. GRAND; JCP A 2012, act. 308, note L. E.; Dr. adm. 2012, comm. 70, note J.-L. PISSALOUX.

CE, 9 mai 2012, n° 341259, *Cne de Tomino, Cne de Meria*, BJDU 2012, 4, p. 277, concl. C. ROGER-LACAN; DAUH 2013, 205; Environnement et dév. durable 2012, comm. 65, note D. GILLIG.

CE, 7 fév. 2013, n° 354681, *Ministre de l'écologie c. Belmont*, JCP A 2013, 43, p. 2303, chron. R. VANDERMEEREN.

CE, 30 déc. 2013, n° 367615, *Okosun*, JCP A 2014, p. 2366, note G. MARTI.

CE, 26 fév. 2014, n° 351514, *Assoc. Ban Asbestos France*, AJDA 2014, p. 476, 1566, note D. DEHARBE; RDI 2014, p. 331, obs. A. VAN LANG.

CE, 3 avr. 2014, n° 360902, *Cne de Bonifacio*, BJDU 2014, 3, p. 189, concl. X. de LESQUEN.

CE, 19 sept. 2014, n° 357327, *Protégeons nos espaces pour l'avenir*.

CE, 5 nov. 2014, n° 365121, *Cne de Saint-Martin-de-Belleville*.

CE, 26 juin 2015, n° 360212, *Association France Nature Environnement*.

CE, 26 juin 2015, n° 365876, *Association France Nature Environnement, Énergie-Env-Infrastr.* 2015, alerte 203.

CE, 7 oct. 2015, n° 380468, *SAS ECRCF*, Dr. adm. 2015, comm. 11, comm. P. GRIMAUD.

CE, 9 oct. 2015, n° 384804, *Cne de Lauzet-sur-Ubaye*, JCP A 2015, act. 854.

CE, 9 nov. 2015, n° 372531, *Cne de Porto-Vecchio*, JCP A 2015, act. 976; AJDA 2015, p. 2119; JCP A 2015, p. 2376, note SOUSSE; RDI 2016, 95 et 97, note SOLER-COUTEAUX.

CE, 30 déc. 2016, n° 404348, *Mme A. B. c. Préfet de la Haute-Savoie*, JCP A 6 fév. 2017, 5, act. 88, comm. Ph. YOLKA.

CE, 29 mars 2017, n° 393730, *Saint-Bauzille-de-Putois*, AJDA 2017, p. 1349, concl. L. DUTHEILLET DE LAMOTHE; BJDU 2017, 5, p. 298, obs. X. de LESQUEN; DAUH 2018, 215; JCP A 2017, act. 279; JCP A 2017, p. 2193; RDI 2017, p. 310, obs. P. SOLER-COUTEAUX.

- CE, 10 mai 2017, n° 398736, *JCP A* 2017, p. 2212, note X. COUTON.
- CE, 19 juill. 2017, n° 400420, *Association France Nature Environnement, Constr.-Urb.* 2017, comm. 126, note L. SANTONI; *JCP A* 4 sept. 2017, 35, act. 573, note S. TESSON.
- CE, 18 déc. 2017, n° 395216, *Roso, Constr.-Urb.* 2018, comm. 16, note L. SANTONI; *BJDU* 2018, 2, p. 94, concl. J. BURGUBURU; *RDI* 2018, 2, p. 125, obs. J.-P. STREBBLER; *AJDA* 2018, 2, p. 1348, note J. TREMEAU.
- CE, 16 mai 2018, n° 408623, *Cne de St-Donat*.
- CE, 14 juin 2018, n° 409227, *Association Fédération environnement durable, AJDA* 2018, p. 1245; *RDI* 2018, p. 471, obs. SOLER-COUTEAUX.
- CE, 17 juin 2019, n° 421871, *Association Les Amis de la Terre, JCP A* 2019, act. 420, obs. C. FRIEDRICH.
- CE, 26 juin 2019, n° 414931, *France Nature Environnement, JCP A* 2019, p. 2292; *Énergie - Env.-Infrastr.* 2019, p. 25, chron. S. MONTEILLET; *AJDA* 2019, p. 1366, note PASTOR; *Dr. env.* 2019, p. 303; *BJDU* 2019, 5, concl. S. HOYNCK.
- CE, 25 sept. 2019, n° 417870, *Association Autant en emporte le vent et al., AJDA* 2019, p. 1907; *JCP A* 2019, 40, act. 613, note L. ERSTEIN; *BJDU* 2019, 6, p. 387, obs. X. de LESQUEN, concl. L. DUTHEILLET DE LAMOTHE; *JCP A* 2020, 21 et 22, p. 2151, chron. R. VANDERMEEREN.
- CE, 2 oct. 2019, n° 418666, *Cne de Broc, BJDU* 2020, 1, p. 8, concl. R. DECOUT-PAOLINI; *JCP A* 2019, act. 633; *RDI* 2019, p. 640, obs. R. DECOUT-PAOLINI.
- CE, 18 déc. 2019, n° 421336, *IPC Petroleum France SA*.
- CE, 10 juill. 2020, n° 428409, *Association Les Amis de la Terre France, RFDA* 2020, p. 818, concl. HOYNCK; *AJDA* 2020, p. 1776, chron. C. MALVERTI et C. BEAUFILS.
- CE, 15 juill. 2020, n° 431703, *Sté BEMH, D. Actu.* 2020, obs. de MONTECLER; *AJDA* 2020, p. 1617, note DEVILLERS.
- CE, 19 nov. 2020, n° 417362, *Cne de Val-de-Reuil*.
- CE, 19 nov. 2020, n° 427301, *Cne de Grande-Synthe*.
- CE, 11 déc. 2020, n° 447208, *Domaines skiables de France et al., ord., JCP G* 2020, act. 52, obs. BOUVIER.
- CE, 30 déc. 2020, n° 432539, *Association Koenigshoffen Demain, JCP A* 2021, act. 31, note L. ERSTEIN.

CE, 12 fév. 2021, n° 428177, *Cne de Grande-Synthe*.

CE, 15 avr. 2021, n° 425424, *France Nature Environnement*.

CE, 15 avr. 2021, n° 430500, *Association Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres*.

CE, 16 juin 2021, n° 442505, *Cne de La Clusaz*.

CE, 1^{er} juill. 2021, n° 427301, *Cne de Grande-Synthe*, n° 427301 ; *AJDA* 2021, p. 217, 2215, comm. H. DELZANGLES ; *RFDA* 2021, p. 747, A. VAN LANG, A. PERRIN et M. DEFFAIRI ; *RTD eur.* 2021, p. 484, sous la dir. de D. RITLÉNG ; *RFDA* 2021, p. 777, concl. S. HOYNCK.

CE, 4 août 2021, n° 428409, *Les Amis de la Terre*, *JCP A* 2021, p. 2384 ; *AJDA* 2021, p. 1665.

CE, 6 oct. 2021, n° 446302, *Associations Pour rassembler, informer et agir contre les risques liés aux technologies électromagnétiques (PRIARTEM) et Agir pour l'environnement*.

CE, 10 mai 2023, n° 467982, *Cne de Grande-Synthe*, *Dalloz actualité* 2023, obs. J.-M. PASTOR ; *AJDA* 2023, p. 919 ; *JCP G* 2023, p. 595, comm. B. PARANCE et J. ROCHFELD.

CE, 12 juin 2023, n° 466725, *Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires*.

Cours administratives d'appel

CAA Bordeaux, 27 juin 1995, n° 93BX01020, 93BX00966, *Ministre de l'équipement, des transports et du tourisme*.

CAA Bordeaux, 4 avr. 1996, n° 94BX00012, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalans*.

CAA Bordeaux, 28 oct. 1999, n° 96BX01766, *Ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme*.

CAA Bordeaux, 17 jan. 2002, n° 99BX00487, *Isabal*, *RJE* 2002, 248 et 249 ; *Constr.-Urb* 2002, 177, obs. BENOIT-CATTIN ; *DAUH* 2003, 371, p. 309.

CAA Bordeaux, 12 fév. 2004, n° 00BX00940, *Collectif alternatives pyrénéennes à l'axe européen E7*.

CAA Bordeaux, 26 fév. 2004, n° 00BX00657, *SCI Bidegaina*.

CAA Bordeaux, 4 mai 2006, n° 03BX01875, *M. Chassaing*.

CAA Bordeaux, 28 nov. 2006, n° 04BX00053, *RJE* 2007, p. 411.

CAA Bordeaux, 2 juill. 2007, n° 04BX01267, *Association de défense protection azinières et des Causses environnants (ADPACE)*.

CAA Bordeaux, 13 nov. 2007, n° BX01607, *Régie des sports d'hiver de Luz-Ardiden*.

CAA Bordeaux, 8 déc. 2009, n° 09BX00334, *SCI Hegui Gorri*.

CAA Bordeaux, 31 déc. 2009, n° 09BX00290, 09BX00291, 09BX00345, *Cne d'Aragnouet, Ministre de l'écologie, Environnement et dév. durable 2009*, comm. 69, note M. SOUSSE.

CAA Bordeaux, 8 fév. 2010, n° 09BX00896, *Association Unimate 65, Environnement et dév. durable 2010*, comm. 99, note M. SOUSSE.

CAA Bordeaux, 9 juin 2011, n° 10BX02280, *Association pour la promotion d'un tourisme intégré à la vie locale (APTIVIL)*.

CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2012, n° 10BX02516, *Association Nature Comminges*.

CAA Bordeaux, 12 juin 2014, n° 12BX01847, *SCI de Bordeneuve, BJDU 2015*, 2, p. 134 ; *AJDA 2014*, p. 2286.

CAA Bordeaux, 10 mars 2015, n° 14BX02519, *Cne de Rabat-les-Trois-Seigneurs*.

CAA Bordeaux, 7 nov. 2017, n° 15BX02294, *Société d'exploitation Amidis et Cie*.

CAA Lyon, 13 juill. 1993, n° 92LY00898, *Dedevens, Dr. adm. 1993*, comm. 473.

CAA Lyon, 15 mars 1994, n° 93LY00559, *Brunet*.

CAA Lyon, 7 juill. 1995, n° 93-1166, *Cne de Grand Bornand, BJDU 1995*, 3, p. 227, concl. D. GAILLETON.

CAA Lyon, 11 mars 1996, n° 96LY0052, *Cne de Saint-Gervais*.

CAA Lyon, 4 fév. 1997, n° 97LY1142, *Préfet de la Haute Savoie, BJDU 1997*, 2, concl. D. GAILLETON.

CAA Lyon, 4 fév. 1997, n° 94LY00379, *Cne de Chamonix-Mont-Blanc*.

CAA Lyon, 18 fév. 1997, n° 95LY00005, 95LY00136, *Cne de Combloux, BJDU 1997*, p. 200.

CAA Lyon, 14 avr. 1998, n° 95LY02161 et 97LY00486, *Ministre de l'aménagement du territoire*.

CAA Lyon, 27 avr. 1999, n° 98LY02089, *Gaillard*.

CAA Lyon, 16 juill. 1999, n° 98LY01475, *Association Puy-de-Dôme Nature Environnement, RJE 2000*, 1, p. 120, concl. VESCLIN ; *RGCT 2000*, p. 95.

- CAA Lyon, 16 juill. 1999, n° 97LY01754, *Association Puy de Dôme Nature Environnement*.
- CAA Lyon, 13 avr. 2000, n° 96LY02472, *Cne de Saint-Sorlin d'Arves*.
- CAA Lyon, 18 juill. 2000, n° 96LY02821, *Cne de Mont-de-Lans*.
- CAA Lyon, 28 juin 2001, n° 99LY02716, *M. X. c. Cne de St-Honoré*.
- CAA Lyon, 28 juill. 2003, n° 99LY00801.
- CAA Lyon, 18 déc. 2003, n° 00LY02697, *Préfet de la Haute-Savoie*.
- CAA Lyon, 6 jan. 2004, n° 99LY01665, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement*.
- CAA Lyon, 6 jan. 2004, n° 01LY01502, *M. X. c. Préfet de l'Ardèche*.
- CAA Lyon, 20 jan. 2004, n° 00LY0935, *Mme Deronzier*.
- CAA Lyon, 23 mars 2004, n° 00LY00071, *M. et Mme Constant-Marmillon c. Cne d'Huez*, *DAUH* 2005, p. 416.
- CAA Lyon, 8 juill. 2004, n° 00LY00019, *Fournier et al.*, *BJDU* 2005, p. 380, chron. CARPENTIER; *JCP A* 2004, p. 1851, note Ph. BILLET; *Gaz. Pal.* 24 juin 2005, p. 25, note GRAVELEAU.
- CAA Lyon, 1^{er} fév. 2005, n° 01LY00058, *Cne de Megève*.
- CAA Lyon, 1^{er} mars 2005, n° 03LY00018, *Commune des Gets*, *BJDU* 2005, p. 15, chron. PHÉMOLANT ET RAUNET.
- CAA Lyon, 29 déc. 2005, n° 03LY00828, *Cne de Seyssins*, *BJDU* 2006, p. 306, chron. PHÉMOLANT ET RAUNET.
- CAA Lyon, 2 fév. 2006, n° 02LY02286, *Préfet de Savoie c. Cne de Beaufort-sur-Doron*, *Constr.-Urb.* 2006, comm. 14, note P. CORNILLE; *DAUH* 2007, 288.
- CAA Lyon, 9 mars 2006, n° 03LY01661.
- CAA Lyon, 22 juin 2006, n° 05LY01465, *Préfet Haute-Savoie*.
- CAA Lyon, 27 déc. 2007, n° 06LY00445, *Cne de Châteauneuf-du-Rhône*.
- CAA Lyon, 4 mars 2008, n° 06LY00158, *M. Ducrey*, *RJE* 2009, 3, p. 404.
- CAA Lyon, 6 mai 2008, n° 07LY00846, *Cne de Marsannay le Bois*.
- CAA Lyon, 17 déc. 2008, n° 305409, *Falcoz*, *JCP A* 2009, note Ph. BILLET.
- CAA Lyon, 24 nov. 2009, n° 07LY02650, *Cne de Bonne*, *BJDU* 2010, p. 63, chron. PHÉMOLANT ET RAUNET.

- CAA Lyon, 9 nov. 2010, n° 10LY01293, *Ministre de l'écologie*.
- CAA Lyon, 19 mai 2011, n° 09LY01441, *Nadine A.*
- CAA Lyon, 25 oct. 2011, n° 10LY00619, *Cne de Villarodin-Bourget*.
- CAA Lyon, 8 déc. 2011, n° 10LY02721, *Société espace loisirs enfants*.
- CAA Lyon, 22 mai 2012, n° 11LY00779 et 11LY00778, *JCP A 2013*, p. 2018.
- CAA Lyon, 30 oct. 2012, n° 11LY01861.
- CAA Lyon, 13 nov. 2012, n° 12LY00623, *Cne de Saint-Martin-de-Belleville*.
- CAA Lyon, 13 nov. 2012, n° 12LY01549, *SCI Les Trois Glaciers*.
- CAA Lyon, 27 nov. 2012, n° 11LY01353, *Sarl Doudoune c. Cne de Val d'Isère*, *Alyoda 2003*, 1, concl. SCHMERBER.
- CAA Lyon, 27 nov. 2012, n° 11LY01578, *Cne de Val d'Isère*.
- CAA Lyon, 27 déc. 2012, n° 97LY01017, *Sté Gerbay*.
- CAA Lyon, 5 fév. 2013, n° 11LY00177, *Cne de Macot La Plagne*.
- CAA Lyon, 19 mars 2013, n° 12LY02092.
- CAA Lyon, 15 oct. 2013, n° 13LY00894, *Cne d'Allevard et al.*, *JCP A 2014*, p. 2036, obs. F. BARQUE; *Environnement et dév. durable 2013*, comm. 52; *AJDA 2013*, 26, p. 1532, concl. C. BAILLEUL.
- CAA Lyon, 30 sept. 2014, n° 12LY24437, *Sté « Un coup de vent »*.
- CAA Lyon, 18 juin 2015, n° 13LY02045, *FRAPNA Haute-Savoie*.
- CAA Lyon, 30 sept. 2015, n° 14LY01027.
- CAA Lyon, 13 oct. 2015, n° 14LY00483.
- CAA Lyon, 26 jan. 2016, n° 14LY01834, *EARLD et al.*
- CAA Lyon, 15 nov. 2016, n° 14LY03771, *Cne de Tignes*.
- CAA Lyon, 13 déc. 2016, n° 15LY00920, *Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Énergies renouvelables* jan. 2017, note D. DEHARBE et S. GANDET.
- CAA Lyon, 3 jan. 2017, n° 15LY00966, *Constr.-Urb. 2017*, comm. 18, obs. P. CORNILLE.
- CAA Lyon, 7 nov. 2017, n° 16LY00417, *GAEC Forêt Rhône*.

CAA Lyon, 19 juin 2018, n° 16LY03750, *Association Les amis de Megève et de Demi-Quartier et Préfet de la Haute-Savoie*.

CAA Lyon, 30 oct. 2018, n° 16LY00596, *Association Défense de l'environnement des monts du Forez*.

CAA Lyon, 6 déc. 2018, n° 18LY01871, *Cne de St-Donat*.

CAA Lyon, 29 jan. 2019, n° 18LY00451, *Ministre de la cohésion territoriale*.

CAA Lyon, 13 juin 2019, n° 18LY03129, *Syndicat des copropriétaires de la résidence « Le Lac-La Loze » et autres c. Cne de Courchevel*.

CAA Lyon, 19 nov. 2019, n° 19LY00031, *Cne de Val d'Isère*.

CAA Lyon, 25 fév. 2020, n° 19LY01426, *Cne de Megève*.

CAA Lyon, 12 mars 2020, n° 18LY00832, *M. B. A. c. Préfet de la Haute-Savoie*.

CAA Lyon, 9 fév. 2021, n° 20LY00121, *Sté La Cascade*.

CAA Lyon, 16 mars 2021, n° 19LY03596, *B. c. Cne d'Allemont et cne d'Oz-en-Oisans, JCP A 2021, 14, act. 226, note Ph. YOLKA ; Alyoda 2021, 3, concl. J.-S. LAVAL*.

CAA Lyon, 1^{er} juin 2021, n° 19LY00906, *SCI La Belle Grange à Gourand c. Cne de Passy*.

CAA Lyon, 6 mars 2022, n° 20LY00289, *Ministre de la transition écologique et solidaire*.

CAA Lyon, 3 janvier 2023, n° 21LY03972, *Cne de Tignes*.

CAA Marseille, 28 juin 2001, n° 98MA00353, *Epoux Madonna, RJE 2002, p. 247*.

CAA Marseille, 30 août 2001, n° 98MA00513 et 98MA00523, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalan (FENEC)*.

CAA Marseille, 30 août 2001, n° 98MA00908, *FRENE 66*.

CAA Marseille, 5 mars 2002, n° 00MA00546, *Association Harmonie, BJDU 2002, 4, p. 315, chron. PHÉMOLANT ET RAUNET*.

CAA Marseille, 21 nov. 2002, n° 99MA02048, *SCI Haute-Provence Habitat*.

CAA Marseille, 9 oct. 2003, n° 99MA00067, *SARL CERETANA*.

CAA Marseille, 3 juin 2004, n° 00MA01410, *Cne de Saint-Cézaire-sur-Siagne*.

CAA Marseille, 7 oct. 2004, n° 00MA2724, *Mme Augereau, BJDU 2004, p. 399*.

CAA Marseille, 22 nov. 2004, n° 01MA01875, *Cne de Guillaumes, Contrats-Marchés publ.*

2005, p. 145, note ZIMMER.

CAA Marseille, 24 nov. 2005, n° 01MA01198, *Cne de Peille*.

CAA Marseille, 24 nov. 2005, n° 02MA01370.

CAA Marseille, 13 mars 2006, n° 05MA01313, *Sté civile agricole de Lambeyran*.

CAA Marseille, 13 mars 2008, n° 05MA02182, *Cne d'Aiguines*.

CAA Marseille, 18 juin 2010, n° 07MA00958, *Fédération des espaces naturels et de l'environnement des Pyrénées- Orientales*.

CAA Marseille, 22 nov. 2010, n° 08MA04209, *Sté d'aménagement d'Isola 2000*.

CAA Marseille, 16 juin 2011, n° 09MA01017, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*

CAA Marseille, 6 oct. 2011, n° 09MA03240, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement Catalan (FENEC)*.

CAA Marseille, 4 déc. 2012, n° 12MA01010, *Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix*.

CAA Marseille, 3 jan. 2013, n° 10MA01166, *Marcus*.

CAA Marseille, 19 juill. 2013, n° 11MA00431, *Société Nouvelles énergies dynamiques*.

CAA Marseille, 20 mars 2014, n° 12MA02078, *SAS ECRCF*.

CAA Marseille, 9 fév. 2015, n° 12MA03856, *FFCAM*.

CAA Marseille, 1^{er} juin 2015, n° 13MA01586, *B. c. préfet Alpes-Maritimes*.

CAA Marseille, 13 nov. 2015, n° 14MA00594, *Association Forum des Monts d'Orb*.

CAA Marseille, 11 jan. 2016, n° 14MA02680.

CAA Marseille, 23 mai 2016, n° 15MA02106, *Sté Domaine Porte des Neiges c. Cne de Porta*.

CAA Marseille, 6 avr. 2017, n° 15MA01070.

CAA Marseille, 9 mai 2017, n° 15MA03181, *Association Associu per l'Arena*.

CAA Marseille, 30 mai 2017, n° 15MA03109.

CAA Marseille, 18 jan. 2018, n° 16MA03360, *Association La Clave et le Bas Esteron et autres*.

CAA Marseille, 26 mars 2018, n° 16MA03206.

CAA Marseille, 13 déc. 2018, n° 16MA04428, *Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier du 7 boulevard Cessole*.

CAA Marseille, 21 mars 2019, n° 17MA00460, *Cne de Coursegoules*.

CAA Marseille, 24 mai 2019, n° 18MA03209, *Association Cap Nostrum et al.*

CAA Marseille, 18 juin 2019, n° 17MA03812, *Association Urgence Nature et al.*

CAA Marseille, 9 juill. 2019, n° 18MA04160, *Association de sauvegarde du patrimoine de Malaucène*.

CAA Marseille, 1^{er} jan. 2020, n° 19MA02970, *Cne d'Agonès*.

CAA Marseille, 10 déc. 2020, n° 20MA03561.

CAA Marseille, 2 fév. 2021, n° 18MA02362, *Sté Volkswind France C. Préfet de l'Hérault*.

CAA Marseille, 2 fév. 2021, n° 18MA02635, *Sté Eole-Res C. Préfet de l'Hérault*.

CAA Marseille, 13 juill. 2021, n° 20MA01160, *Fédération pour les Espaces Naturels et l'Environnement (FRENE 66) et al. c. Cne de Font-Romeu-Odeillo-Via*.

CAA Marseille, 27 juin 2022, n° 20MA02120, *Cne d'Eccica-Suarella*.

CAA Marseille, 20 janvier 2023, n° 20MA03941, *Ligue pour la protection des oiseaux c. Préfet de Haute-Corse*.

CAA Marseille, 9 mars 2023, n° 20MA03269, *Cne de Montagnac-Montpezat*.

CAA Marseille, 9 mars 2023, n° 21MA00835, *Cne d'Eourres*.

CAA Nancy, 31 oct. 1996, n° 95NC1291, *Alsace nature et environnement et al.*, *BJDU* 1996, 6, p. 453.

CAA Nancy, 4 juin 1998, n° 95NC01029, *Cts Chauvin*, *BJDU* 1998, p. 464.

CAA Nancy, 13 avr. 2000, n° 96NC02999 et 96NC03000, *Ministre de l'équipement c. Misse-nard, Créatin et al.*, *BJDU* 2000, p. 204.

CAA Nancy, 20 nov. 2003, n° 99NC00632, *Cne de Xonrupt-Longemer*.

CAA Nancy, 3 mars 2005, n° 01NC00874, *Secrétaire d'État au Logement*.

CAA Nancy, 20 oct. 2005, n° 03NC00898, *Card*, *AJDA* 2005, p. 2367 ; *Études foncières* 2005, p. 42, note J.-P. DEMOUVEAUX ; *RJE* 2007, p. 115.

CAA Nancy, 4 août 2006, n° 04NC01035, *Cne des Fins*.

- CAA Nancy, 30 juin 2011, n° 10NC01469, *Ministre de l'écologie*.
- CAA Nancy, 30 avr. 2015, n° 14NC01651, *Association pour la qualité de vie dans le Grandvaux et al.*
- CAA Nancy, 15 déc. 2016, n° 16NC00129, *SCCV Allée des Romances*.
- CAA Nancy, 6 juin 2019, n° 18NC01580 et 18NC01614, *M. C. F. et al. c. Cne de Montlebon*.
- CAA Nancy, 29 juin 2023, n° 21NC02491, *SCI La Kaelberhutte et al. c. Cne de Breitenbach*.
- CAA Nantes, 26 sept. 2006, n° 05NT01025, *Association amis du pays entre Mès et Vilaine*.
- CAA Nantes, 5 juill. 2016, n° 15NT00609, *M. Barome*.
- CAA Nantes, 10 juill. 2017, n° 13BX00235, *Sté Ranchère*.
- CAA Nantes, 12 mars 2018, n° 16NT02451, *Association de défense des riverains de la Loire dans le 44*.
- CAA Nantes, 5 mars 2019, n° 17NT02791, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de France et autres*.
- CAA Nantes, 8 déc. 2020, n° 19NT03393, *M. F. E. c. Ile-de-Bréhat*.
- CAA Toulouse, 19 jan. 2023, n° 19TL00620, *SASU Centrale éolienne de Champcate*.

Tribunaux administratifs

- TA Bastia, 9 oct. 2008, *Association Bonifacienne comprendre et défendre l'environnement*, *AJDA* 2009, p. 727.
- TA Besançon, 24 nov. 1988, n° 15648, *Fédération de la nature et de l'environnement du Doubs*.
- TA Besançon, 2 oct. 1996, *Missenard et Créatin*, *RJE* 1997, 1, p. 71, concl. AEBISCHER.
- TA Besançon, 18 juill. 2011, n° 94-1341, *Ets Chauvin Frères c. Préfet du Doubs*, *BJDU* 1995, 3, p. 195, concl. F. GARDE.
- TA Bordeaux, 18 avr. 2019, n° 1801499, *SCI Les Tahines*.
- TA Clermont-Ferrand, 11 mai 1990, n° 89-424, *Époux Moreau*.
- TA Clermont-Ferrand, 18 déc. 1990, n° 89-1053, *Mme Voute*.
- TA Clermont-Ferrand, 8 mars 1998, n° 87427, *Cne d'Escoutoux*.
- TA Clermont-Ferrand, 11 jan. 1990, 11 jan. 1990, n° 87-193, *Dubien*.
- TA Dijon, 2 juin 1992, n° 906210.

TA Grenoble, 10 oct. 1988, n° 33695, 35864, 35865, *Mme Huet*.

TA Grenoble, 27 oct. 1989, n° 8627898, *M. et Mme Gonthier*.

TA Grenoble, 23 mai 1990, n° 88-35188, *Mme Rotkopf*.

TA Grenoble, 19 juin 1991, n° 8631057 et 8631085, *Club Alpin Français et fédération française des sociétés de protection de la nature c. Préfet de région*.

TA Grenoble, 30 juin 1992, n° 90-1901, *Mme Dedevens*.

TA Grenoble, 30 juin 1992, n° 90-2440, *Baillard*.

TA Grenoble, 22 juill. 1992.

TA Grenoble, 4 avr. 1994, *Cne de Combloux*.

TA Grenoble, 21 déc. 1994, n° 94-2534, *Association foncière agricole et forestière autorisée de Montgirod-Centron*.

TA Grenoble, 8 juill. 1997, n° 971171, 971172, 971354, *FRAPNA Isère, AFDUH 1998*, 348, p. 216.

TA Grenoble, 24 mai 2000, n° 99-126, *Mlle Mandon et al.*, *BJDU 2000*, p. 302, concl. SOGNO.

TA Grenoble, 14 mai 2002, n° 0003042, *Joseph Abate et al.*, *BJDU 2002*, p. 257; *DAUH 2003*, 372, p. 310; *RDI 2003*, p. 584, chron. P. SOLER-COUTEAUX.

TA Grenoble, 12 juin 2002, *Casanova*, *RDI 2003*, p. 103.

TA Grenoble, 27 déc. 2010, n° 0803704, *Cne de Saint-Nizier-du-Moucherotte*.

TA Grenoble, 30 déc. 2011, n° 0905540, *FRAPNA, Association Mountain Wilderness, JCP A 2012*, p. 2074, note Ph. YOLKA.

TA Grenoble, 2 oct. 2013, n° 1004164, *Société Plagne Lauze c. Commune de Macot La Plagne*.

TA Grenoble, 22 avr. 2014, n° 1104068-1104920.

TA Grenoble, 3 oct. 2017, n° 1502070, *Association Mouvement Homme et Nature - FRAPNA Savoie et al.*

TA Grenoble, 19 oct. 2017, n° 1600090, *Cne d'Huez*.

TA Grenoble, 7 mars 2019, *SAS constr. Duret, Préfet Haute-Savoie et al. c. Cne de La Clusaz*.

TA Grenoble, 19 nov. 2019, n° 1706316, *FNE AURA*.

TA Grenoble, 31 déc. 2019, n° 1707080, *FRAPNA*.

- TA Grenoble , 12 nov. 2020, n° 2006340 et n° 2006343, *FNE AURA et al.*, Ord.
- TA Grenoble, 24 nov. 2020, n° 1808234, *FNE AURA et al.*
- TA Grenoble, 9 avr. 2021, n° 2101609, *FNE AURA et al.*, Ord., *JT*, 2021, n° 242, p. 13, obs. C. Devès; *JCP A* 2021, p. 282, obs. Ph. YOLKA.
- TA Grenoble, 8 juill. 2022, n° 2001280, *Société Just Invest.*
- TA Grenoble, 25 oct. 2022, n° 2206293, *FNE AURA, FNE Haute-Savoie et al.*, Ord..
- TA Grenoble, 30 mai 2023, n° 2002427, 2004369, 2004919, *Association Valloire Nature et Avenir*, *AJDA* 2023, comm. Ph. YOLKA et J.-F. JOYE, à paraître.
- TA Guyane, 27 juill. 2021, n° 2100957, *FNE et Guyane Nature Environnement*, Ord.
- TA Lyon, 5 juill. 2012, n° 196, avis.
- TA Marseille, 7 juill. 1989, n° 872267, *M. Roux*.
- TA Marseille, 22 mars 1993, n° 911612, *Jaubert et al. c. Préfet Alpes de Haute-Provence*.
- TA Marseille, 16 juill. 2012, n° 1006405, *Mountain Wilderness*.
- TA Marseille, 21 oct. 2013, n° 1103709, *Grolier c. Cne de Salle-les-Alpes*.
- TA Marseille, 1^{er} avr. 2021, n° 1805238, *Les Amis de la Terre et al. c. Préfet des Bouches du Rhône et Total*.
- TA Montpellier, 29 avr. 1988, n° 85-15213, *Mme Terrones*.
- TA Montpellier, 31 déc. 2009, n° 070278, *Association Défense riverains et protection environnement mines et usines Salsignes et combe du Saut, Hach, Espuche, Envir.* 2010, comm. 33, obs. SOUSSE.
- TA Nice, 6 mars 1987, n° 1555-85-II, *Levet*.
- TA Nice, 6 avr. 1987, n° 312.87-II, *Levet*.
- TA Nice, 16 fév. 1988, n° 1185-85-II, *Giorsetti*.
- TA Nice, 23 fév. 1988, n° 79.88-II, *Bernard*.
- TA Nice, 23 fév. 1988, n° 1091-85-II.
- TA Nice, 8 nov. 1988, n° 1167/88/II, *Epoux Blot*.
- TA Nice, 16 nov. 1989, n° 1228-86II, *M. Guignonis*.
- TA Nice, 28 fév. 1991, n° 89903, *M. Politi*.

TA Nice, 30 jan. 1992, n° 861370, *Mme Guérin*.

TA Nice, 22 déc. 1994, *Mme Le Jalle*.

TA Nice, 11 mai 1995, n° 94-3407, 94-3408, 94-3463, *Association de défense et de sauvegarde des sites de Peille et al. c. Cne de Peille*, *BJDU* 1995, 3, p. 198.

TA Nice, 6 mars 1996, n° 943533, *Comité de sauvegarde du port Vauban et autres*, *BJDU* 1996, p. 170, concl. CALDERARO.

TA Nice, 3 oct. 1996, n° 92-2626, *Canavese*.

TA Nice, 5 mai 1998, *Association Equilibre et autres*, *BJDU* 1998, 4, p. 259, concl. A. POUJADE.

TA Nice, 26 mars 2002, n° 994581, *Mme Mariotto c. cne de Ste Agnès*.

TA Paris, 3 fév. 2021, n° 1904967, *Association Oxfam France, Association Notre affaire à tous, Fondation pour l'Homme et la nature, Association Greenpeace France*.

TA Paris, 14 oct. 2021, n° 1904967, *Association Oxfam France, Association Notre affaire à tous, Fondation pour l'Homme et la nature, Association Greenpeace France*; *AJDA* 2021, p. 2115, sous la dir. de H. DELZANGLES; *AJDA* 2021, p. 2228, J. BÉTAILLE; *AJDA* 2021, p. 2063; *RFDA* 2021, p. 747, A. VAN LANG, A. PERRIN et M. DEFFAIRI.

TA Pau, 24 juin 1981.

TA Pau, 19 déc. 1995, *Cne de Montcayolle-Larroy-Mendibieu*.

TA Strasbourg, 13 juin 1995, n° 94-1529, *Alsace nature*.

TA Toulouse, 23 juin 1987, n° 86-1420, *Mlle Campergues*.

Jurisprudence judiciaire

Cour de cassation

Cass. civ. 1^{ère}, 18 nov. 1958, *bull. civ.* n° 496, p. 403.

Cass., 15 déc. 2021, n° 893, *FS-B*.

Cours d'appel

CA Lyon, 14 jan. 2020, n° 14/02101.

CA Versailles, 10 déc. 2020, n° 20/01692.

CA Versailles, 18 nov. 2021, *SA Total SE c. Cne de Bise-Minervois et al.*

Tribunaux judiciaires

TGI Lyon, 7ème Chb Correctionnelle, 19 sept. 2019, n° 1916800001.

TJ Bordeaux, 29 mars 2020, *Aéroport Bordeaux-Mérignac*.

TJ Bobigny, 12 nov. 2021, *Militants pour le climat c. Aéroport de Paris*.

TJ Nanterre, 30 jan. 2020, *Les amis de la Terre c. SA Total*.

TJ Nanterre, 11 fév. 2021, n° 20/00915.

Ouvrages

ARNAUD, Danielle, Jean-Michel QUATREPOINT et Michel CASTAING, *La neige empoisonnée, Nuisances*, Paris : A. Moreau, 1975, 320 p.

ATOUT-FRANCE, *Stations touristiques et espaces naturels*, 2013, 114 p.

ATOUT-FRANCE, *La réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les stations de montagne*, 2015, 90 p.

BAGEHOT, Walter et Miles TAYLOR, *The English Constitution*, Oxford world's classics, Oxford : Oxford University Press, 2001, 219 p.

BAZZAN, Marie-Pierre et Cristina Catinca IANCOVESCU *Trésors d'architecture au cœur du Parc national de la Vanoise*, Parc national de la Vanoise, Grenoble : Glénat, 2015, 160 p.

BOZONNET, Jean-Paul, *Des monts et des mythes*, Grenoble : PUG, 1992, 1 vol. 294 p.

CALDERARO, Norbert et Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Loi littoral et loi montagne : 12 ans de jurisprudence commentée*, Collection référence première, Paris : Efe, 1998, 675 p.

CALLEY, Grégoire, Jean-François DREUILLE et Jean-François JOYE (dir.), *L'accident en montagne. Étude juridique*, Chambéry : Université de Savoie, LGDJ, 2015, 453 p.

CHRISTIN, Rodolphe, *Manuel de l'anti-tourisme*, Ecosociété, 2018, 144 p.

COGNAT, Bruno, *La montagne colonisée*, Collection Objectifs 11, Paris : Éd. du Cerf, 1973, 94 p.

COGNE, Olivier, *Grenoble 1968 : les Jeux olympiques qui ont changé l'Isère*, Grenoble : Éditions Glénat, 2018, 190 p.

COLLECTIF D'ÉTUDES DE SOCIOLOGIE ET D'ÉCONOMIE RURALES ET CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT, *POS et développement touristique en montagne : l'étude de*

six communes, Paris : Ed. du STU, 1990, 106 p.

COURNIL, Christel, *Les grandes affaires climatiques*, Confluence des droits, t. 10, 2020, 680 p.

CRETZAZ, Bernard (dir.), *Les plis du temps. Mythe, science et H.-B. de Saussure*, Annecy : Conservatoire d'Art et d'Histoire de Haute-Savoie, Genève : éditions Musée d'ethnographie, 1998, 367 p.

DEBARDIEUX, Bernard, Jean-Jacques DELANNOY, Jean-François DOBREMEZ, Françoise VIGNY et Forum mondial de la montagne, *Les pays du monde et leurs montagnes*, Grenoble : RGA, 2000, 171 p.

DEBARDIEUX, Bernard, *Chamonix-Mont-Blanc, 1860-2000 : les coulisses de l'aménagement*, Edimontagne, 2001, 207 p.

DELAMARRE, Alette, Claude LACOUR et Muriel THOIN, *50 ans d'aménagement du territoire*, Paris : La Documentation française, 2015, 200 p.

FOURNIER, Patrick et Geneviève MASSARD-GUILBAUD, *Aménagement et environnement : perspectives historiques, histoire*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2016, 299 p.

FRESCHI, Nicolas, *La Nouvelle politique d'aménagement touristique de la montagne : premier bilan projet de recherche*, Grenoble : IGA, 1986, 83 p.

GERBAUX, Françoise, *La montagne en politique*, Collection Logiques politiques 18, Paris : L'Harmattan, 1994, 168 p.

GOUX, Christian et Bernard MOREL, *Les Conventions d'aménagement de stations de sports d'hiver*, Bandol : Laboratoire de conjoncture et prospective, 1981, 96 p.

GRISOT, Sylvain, *Manifeste pour un urbanisme circulaire : pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville*, Rennes : Éditions Apogée, 2021, 240 p.

GUÉRIN, Jean-Paul, *L'aménagement de la montagne en France : politiques, discours et productions d'espaces dans les Alpes du Nord*, Paris : Editions Ophrys, 1984, 467 p.

HACQUES, Christine, *Tourbillons dans l'eau d'Olle : le barrage de Grand'Maison (Isère), ou la petite histoire d'un grand aménagement en montagne*, Collection Montagnes, Grenoble : PUG, 1994, 336 p.

HENRY, Jean-Pierre et Philippe SÉGUR (dir.), *L'avenir de la loi montagne : évolution des conditions d'application*, Perpignan : Presses universitaires de Perpignan, 1999, 159 p.

HOCREITÈRE, Patrick, *L'urbanisation en continuité en zone de montagne : approche méthodologique*, Journal officiel, Paris : Ministère de l'architecture, du territoire, de l'équipement et

des transports, Direction de l'architecture et de l'urbanisme. Direction des Journaux Officiels, 1995, 59 p.

— *Le plan d'occupation des sols : contenu, le dossier de POS, le rapport de présentation, le règlement, les documents graphiques, les annexes*, Journal officiel, La Défense Paris : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Direction des journaux officiels, 1999, 406 p.

— *Le plan d'occupation des sols : recueil de circulaires administratives*, Journal officiel, Paris : MELTT. Direction des journaux officiels, jan. 1997, 677 p.

JACQUET-MONSARRAT, Hélène et Sylvie JOLIVET, *La montagne*, Territoires en mouvement, Paris : la Documentation française, 2002, 95 p.

JACQUOT, Henri (dir.), *La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme*, Les cahiers du GRIDAUH n° 23, 2013, 907 p.

KNAFOU, Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises : l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris : Masson, 1978, 319 p.

KRÉZIAK, Dominique, Véronique REYNIER, Philippe BOURDEAU et Jean-François JOYE (dir.), *Le ski de randonnée brouille les pistes, L'Argentière-la Bessée*, L'Argentière-la Bessée : Éditions du Fournel, 2022, 198 p.

JOYE, Jean-François (dir.), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Université de Savoie, LGDJ, 2013, 322 p.

JOYE, Jean-François et Philippe YOLKA (dir.), *Les remontées mécaniques et le droit*, Chambéry : Université de Savoie, 2019, 496 p.

LAMIC, Jean-Pierre, *Sports d'hiver durables : les pistes du possible*, Écologie, Gap : Y. Michel, 2010, 284 p.

LAMY, Éric et Jérôme LEFORT, *La loi montagne éclairée par sa jurisprudence*, Voiron : Territorial éditions, 2006, 114 p.

LENA, Hyacinthe, *La Commune face à la politique foncière*, Connaissances communales, Paris : Berger-Levrault, 1981, 268 p.

MANTEI, Christian, Christine BOUYER, Claire FAESSEL-VIROLE et Renaud DONNEDIEU DE VABRES, *Tourisme, urbanisme et aménagement sur le littoral et en montagne : les outils stratégiques et opérationnels pour une offre d'hébergement marchand*, Ingénierie touristique 31, Paris : Atout France, 2009, 136 p.

- MARGALL, Gilles, *La commune et la neige*, Paris : Berger-Levrault, 2006, 335 p.
- MARCELPOIL, Emmanuelle, François HUGUES et Liliane PERRIN-BENSAHEL, *Les stations de sports d'hiver face au développement durable : état des lieux et perspectives*, Paris : L'Harmattan, 2010, 176 p.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE, *Plan d'occupation des sols, tome 2 : les notes méthodologiques*, Paris : Direction de l'urbanisme et des paysages, 1982, 360 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, *Jurisprudence administrative illustrée, Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (dispositions en matière d'urbanisme)*, Direction des Journaux officiels, Paris, juin 1993, 160 p.
- MORA, Henri, *Désastres touristiques : Effets politiques, sociaux et environnementaux d'une industrie dévorante*, Paris : L'échappée, 2022, 208 p.
- MONDOT, Robert, *L'action foncière en montagne*, CTGREF, 1979, 263 p.
- La montagne : aménagement*, JORF 1734-1, Paris : Éd. des Journaux officiels, 2002, 473 p.
- La montagne : développement durable*, JORF 1734-III, Paris : Éd. des journaux officiels, 2002, 758 p.
- ODIT FRANCE, *Valorisation et promotion du tourisme et des loisirs sportifs de nature en zone de montagne*, Ingénierie touristique 26, Paris : Odit France, 2008, 248 p.
- PÉRÈS, Marcel, *Droit et responsabilité en montagne*, Grenoble : PUG, 2006, 365 p.
- RABINOVITCH, Wladimir, *Les Sports de montagne et le droit*, Paris : Librairies techniques, 1980, 244 p.
- RAVANEL, Jérôme et Jean RAVANEL, *L'État et la commune de montagne : la loi sur la montagne*, Collection Sirey, Paris : Sirey, 1986, 242 p.
- SERVICE D'ÉTUDE ET D'AMÉNAGEMENT TOURISTIQUE DE LA MONTAGNE, *L'aménagement des pistes de ski*, Chambéry, 1974, 59 p.
- *Golf et montagne*, Challes-les-Eaux, 1990, 111 p.
- SERVOIN, François, *L'Exploitation du domaine skiable*, Grenoble : Université des sciences sociales, 1987, 79 p.
- *La commune de montagne*, Collectivités territoriales Série Droit, Paris : Économica, 1993,

308 p.

STONE, Christopher, *Les arbres doivent-ils pouvoir plaider ? Vers la reconnaissance de droits juridiques aux objets naturels*, Le passager clandestin, 2017, 54 p.

SURELL, Alexandre, *Étude sur les torrents des Hautes-Alpes*, Paris, 1841, 280 p.

TOCQUEVILLE, Aude de, *Atlas des cités perdues*, Arthaud, 15 oct. 2014, 144 p.

VAN REYBROUCK, David, *Nous colonisons l'avenir*, Arles : Actes Sud, 2023, 52 p.

VEYRET, Yvette, *Les montagnes : discours et enjeux géographiques*, DIEM 28, Paris : Sedes, 2001, 140 p.

VLÈS, Vincent, *Le projet de station touristique, Le territoire et ses acteurs*, Talence : Presses universitaires de Bordeaux, 1996, 403 p.

WOZNIAK, Marie, *L'architecture dans l'aventure des sports d'hiver*, Chambéry : Société savoissienne d'histoire, 2006, 240 p.

YOLKA, Philippe (dir.), *Les loisirs de montagne sous Vichy*, Fontaine : PUG, 2017, 242 p.

Manuels et codes

ASSOCIATION NATIONALE DES ÉLUS DE LA MONTAGNE, *Code de la montagne 2015*, Édition 2015, Les codes bleus Litec, LexisNexis, 2014.

COULOMBIÉ, Henri et Claudine LE MARCHAND, *Le droit du littoral et de la montagne*, Paris : Litec, 2009, 512 p.

MEHL-SCHOUDER, Marie, Jacques-Henri DRIARD, Rémi GRAND, Patrice IBANEZ, Jean-Luc PISSALOUX et Camille SELIGHINI, *Code de l'urbanisme*, 32^{ème} édition, Dalloz, 2023.

MODERNE, Franck et Hubert CHARLES, *Code de l'urbanisme*, 8^{ème} édition, Dalloz, 1994.

PRIEUR, Michel, Jessica MAKOWIAK, Simon JOLIVET, Véronique JAWORSKI, Julien BÉTAILLE, Marie-Pierre CAMPROUX, Hubert DELZANGLES et Grégoire LERAY, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Précis 9^{ème} édition, sept. 2023, 1894 p.

VAN LANG, Agathe, *Droit de l'environnement*, Paris : PUF, 2021, 648 p.

Thèses et mémoires universitaires

BATISSE, Renaud, *Gouvernance et mise en œuvre des politiques de massif : entente de massif, GIP...les outils juridique de cette coopération locale*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Mémoire de master. Droit, USMB - UGA, 2017, 38 p.

BENOIT-CATTIN, Mélody, *Les friches touristiques de moyenne montagne autour de l'agglomération grenobloise*, sous la dir. de É. LÉNA, Mémoire de master. Urbanisme, UGA, IUG, 2016, 96 p.

BIGUET, Valentine, *Mise en place des servitudes adaptées aux sports de montagne*, Mémoire de master. Sciences de l'environnement, Moutiers : ESGT, 2017, 82 p.

BONNEMAINS, Anouk, *Vulnérabilité et résilience d'un modèle de développement alpin : Trajectoire territoriale des stations de sports d'hiver de haute altitude de Tarentaise*, sous la dir. de C. GAUCHON et V. PEYRACHE-GADEAU, Thèse de Géographie, UGA, 2015, 501 p.

CADIOU, Pierre-Yves, *Le droit de l'urbanisme et les zones écologiques - contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*, sous la dir. de D. LE MORVAN, Thèse de droit, Université de Bretagne occidentale, 2008, 545 p.

CLAPIER, Jacques et Bruno PERRIER, *L'aménagement touristique de la montagne : le cas des stations intégrées*, Thèse. Urbanisation et aménagement, Grenoble : Université des sciences sociales, 1972, 3 vol.

DESROUSSEAUX, Maylis, *La protection juridique de la qualité des sols*, sous la dir. de Ph. BILLET, Thèse de droit, Lyon 3 : Jean Moulin, 2014, 484 p.

DEVÈZE, Mireille, *Le zonage en milieu montagnard*, sous la dir. de H. CHARLES, Thèse de droit, Nice, 1997, 375 p.

DUBOIS, Ghislain, *Tourisme et changement climatique : les enjeux de la prospective*, sous la dir. de J.-P. CÉRON, Thèse de sciences économiques, Limoges, 1^{er} jan. 2012, 64 p.

GERBAUX, Françoise, *La Genèse de la politique de la montagne : le cas des mesures de politique agricole, 1945-1973*, sous la dir. de L. NIZARD, Thèse de sociologie de l'administration, Grenoble : Institut d'études politiques, 1983, 415 p.

GUÉRIN, Jean-Paul, *Aménagement de la montagne en France. Politiques, discours et productions d'espace dans les Alpes du Nord*, sous la dir. de J. LOUP, Thèse de géographie, Grenoble, 1983, 500 p.

IOGNA-PRAT, Paul, *Le patrimoine culturel entre le national et le local : chances et limites de*

la décentralisation, sous la dir. de H. RIHAL, Thèse de droit, Université d'Angers, 2009, 813 p.

LASLAZ, Lionel, *Les zones centrales des Parcs Nationaux alpins français (Vanoise, Ecrins, Mercantour) : des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards*, sous la dir. de X. BERNIER, Thèse de géographie, Université de Savoie, 2005, 644 p.

LE CORNEC, Erwann, *La prise en compte de l'environnement par les règles d'urbanisme*, sous la dir. de Y. JÉGOUZOU, Droit, Paris I, 1997, 737 p.

MARC, Mihaela, *Le dérèglement climatique : analyse de ses représentations et pratiques dans les stations de sports d'hiver des Pyrénées Orientales*, sous la dir. de P. BACHIMON, Thèse de géographie, Grenoble : Université de Grenoble, 2011, 321 p.

MONDOT, Robert, *L'action foncière en montagne*, sous la dir. de C. GOYARD, thèse de droit, Paris 2, 1982, 399 p.

NAYLOR, Matthew, *L'émergence d'un droit transnational de la montagne*, sous la dir. de Ph. YOLKA, Thèse de droit, Grenoble : UGA, 2020, 526 p.

PASZKIER, Kathleen, *Loi « Montagne » et loi « Littoral » : des « lois d'aménagement et d'urbanisme » aux dispositions particulières, illustrations du phénomène de territorialisation du droit*, sous la dir. de R. CRISTINI, Thèse de droit, Nice, 2001, 417 p.

RADENAC, Claude, *La régie comme mode d'exploitation des remontées mécaniques*, sous la dir. de Ph. BLACHÈR, Thèse de droit, Université de Lyon 2, 2004, 236 p.

ROBINE-LISSANDRE, Mathis, *L'évaluation environnementale des unités touristiques nouvelles : un regard critique et pratique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Mémoire de master. Droit, UGA, USMB, 2022, 55 p.

SULPICE, Oriane, *Le contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme fabrique de la jurisprudence. Entre rationalités juridiques et intérêts politiques*, sous la dir. de J.-C. FROMENT, Thèse de droit, UGA, 2020, 533 p.

Articles et contributions académiques

« Accélérer la rénovation énergétique pour des bâtiments plus vertueux », *Construction et urbanisme*, oct. 2021, Dictionnaire permanent, 534-1, p. 26.

AGUILA, Yann, « Petite typologie des actions climatique contre l'Etat », *Dalloz Grand Angle*, 2020, p. 288-299.

ANDJECHAÏRI-TRIBILLAC, Sarah, « Loi 3DS et baux commerciaux », *Dalloz actualités* [en ligne], 9 mars 2022.

BACHIMON, Philippe, « “Apocalypse Snow”. Enfrichement des stations de montagne et syndrome (de la bulle) climatique », *RGA*, 6 avr. 2019.

BALAGUER, Frédéric, « Principe de libre administration des collectivités territoriales - L'obligation de compatibilité au chevet du principe constitutionnel de libre administration », *Dr. adm.*, fév. 2017, Comm. 5.

— « Un PLU “danthonisé” mais partiellement censuré au regard de la loi “Montagne” », *JCP A*, 2 fév. 2017, p. 2057.

— « Urbanisme - la relance mitigée des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) par la loi montagne II », *Constr.-Urb.*, mars 2017, étude 3.

— « Les stations de ski face au réchauffement climatique : une adaptation nécessaire mais attendue », *RJE* 2020, 45, 4, p. 771-788.

BARQUE, François, « La fiscalité des remontées mécaniques » in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et Ph. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 395-414.

BÉCET, Jean-Marie, « À propos de la première directive territoriale d'aménagement, la DTA Alpes-Maritimes », *Droit maritime français*, 2005, 655, p. 83-92.

BEERENS-BETTEX, Simon, « Le droit de la montagne face au changement climatique », *RJE HS17*, 2017, spécial, p. 187-200.

BENECH, François, « Offices de tourisme - projet de loi Montagne : course pour déroger à la loi NOTRe », *JT*, 15 déc. 2016.

— « Un SCoT simplifié et plus stratégique à partir du 1^{er} avril 2021 », *AJCT*, 15 avr. 2021, p. 189.

BÉNEVISE, M., « Le contrôle des comptes et la gestion des communes de montagne siège

d'une station touristique », in *Politique de la montagne*, Grenoble, 14 juin 1987, p. 81 et s.

BESSON, Louis, « Retour sur la genèse de la loi Montagne », in *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Université de Savoie, LGDJ, juin 2013, p. 21-28.

BÉTAILLE, Julien, « Les stratégies contentieuses des associations en matière de protection du climat. De l'application du droit à l'activisme judiciaire », *Droit et climat, interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, Dalloz, Thèmes & commentaires, 20 jan. 2022, p. 132.

BILLET, Philippe, « Le droit à l'assaut de la montagne : de la directive montagne à la loi sur le développement des territoires ruraux », *Environnement*, mai 2005, 5, étude 9.

— « La mer à la montagne, ou la nouvelle application de la loi littoral aux abords des lacs de montagne », *JCP A*, 11 sept. 2006, 37, comm. 1203.

— « De la loi Grenelle 1 à la loi Grenelle 2 », *RJE*, 2010, 5, p. 19-26.

— « De la source au puits : aspects juridiques de la protection des sols dans le cadre de la lutte contre le changement climatique », *RJE HS17*, 2017, p. 215-227.

— « Le statut juridique des sols face à l'artificialisation : état des lieux et perspectives », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2018, 91, p. 24-28.

— « Coup de froid constitutionnel sur le climat », *Énergie - Env. - Infrastr.*, oct. 2021, 10, Dossier 29.

BONNEMAINS, Anouk et Sabine Marie MOULIN, « The implementation of Climate Change Provisions in French Mountain Territories », Poster de conférence, *International Mountain Conference*, Innsbruck, Austria, sept. 2019. hal-03265734v1.

BONNEUIL, Christophe, Pierre-Louis CHOQUET et Benjamin FRANTA, « Total face au réchauffement climatique (1968-2021) », *Terrestres* 26 oct. 2021, URL : <https://www.terrestres.org/2021/10/26/total-face-au-rechauffement-climatique-1968-2021/> (visité le 24/06/2023).

BOURDEAU, Philippe, « Les sports de nature valorisent la montagne mais la soumettent à une très forte pression », *La revue durable*, sept. 2006, 21.

— « De l'après-ski à l'après-tourisme, une figure de transition pour les Alpes ? », *RGA* 2009, 97-3.

— « Tourisme, vers de nouveaux imaginaires », *Pop'sciences mag*, juin 2021, 8.

— « La transition en action », *Espaces tourisme et loisirs HS*, 2022, La transition au cœur des

territoires de montagne, p. 38-45.

BOUDIÈRES, Vincent et Emmanuelle GEORGE-MARCELPOIL, « Les remontées mécaniques : quelle place dans la genèse et l'évolution des stations de montagne ? », *Colloque SAPRR : objectifs, méthodes, résultats et enjeux des observations socio-économiques et environnementaux des infrastructures linéaires*, Paris, France, 2005.

BRANQUART, Christelle, « Contrôle de légalité, un réel renouveau ? », *AJDA*, 2011, p. 198.

BRETEL, Pierre, « La vision des élus sur l'apport de la loi Montagne », *JT*, 2012, 140.

BROGGIO, Céline, « La politique de la montagne en France : Représentations, discours et montagne », *Hérodote*, 2002, 107, 4, p. 147.

CALDERARO, Norbert, « Le contentieux des unités touristiques nouvelles (UTN) de la loi montagne », *RFDA*, 2005, p. 506.

CANS, Chantal, « La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique ! », *RJE*, 2008, 33, 1, p. 149-166.

CARPENTIER, Elise, « Loi Climat, documents d'urbanisme et lutte contre l'artificialisation des sols », *JCP N*, 5 nov. 2021, 44, p. 1310.

CHABERT, Louis, « L'évolution des rapports de force dans l'aménagement de la montagne pour le ski, l'exemple rhonalpin », *Revue de géographie de Lyon*, 1988, 63, 4, p. 206-211.

CHAPELARD, René, « Le principe d'urbanisation en continuité en zone de montagne en l'absence de documents d'urbanisme », in *Mélanges en l'honneur du doyen Roger Decottignies*, PUG, 2003, p. 83-95.

CHARLES, Hubert, « Urbanisme et montagne », *AJDA*, 1993, p. 125.

CHARVOLIN, Florian, « L'affaire de la Vanoise et son analyste : Le document, le bouquetin et le parc national », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012, 113, p. 82-93.

CHEVALLIER, Michel, « La loi montagne et sa mise en œuvre (1981-1988) », *Annales de géographie*, 1989, 98, 545, p. 84-91.

COCQUIÈRE, Alexandra, « La modernisation des schémas de cohérence territoriale », *JCP A*, 31 mai 2021, 22, p. 2173.

COLLOMB, Pierre, « Les activités sportives en montagne », *RFDA*, déc. 1985, 6, p. 788-797.

COLSAET, Alice, « Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats ? », *Décryptage*, jan. 2019, 2.

COULOMBIÉ, Henri et Thomas GILLIOCQ, « PADDUC : retour à la case Corse. Commentaire de la loi 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement durable de la Corse (1^{ère} partie) », *Constr.-Urb.*, mars 2012, étude 3, 3.

COURNIL, Christel, « Du prochain "verdissement" de la Constitution française à sa mise en perspective au regard de l'émergence des procès climatiques », *Énergie - Env. - Infrastr.*, déc. 2018, 12, Dossier 42.

COURRÈGES, Marie, « Les attentions portées au secteur du tourisme : des avancées en demi-teinte », *AJDA*, 2017, p. 795.

DALLA-ROSA, Gilbert, « La zone de montagne dans les Pyrénées Atlantiques : une délimitation controversée », *RGA*, 1984, LXXII, 2, p. 347-361.

DAMERON, Audrey, « L'adaptation aux changements climatiques par les documents d'urbanisme », in *L'adaptation aux changements climatiques par les documents d'urbanisme. L'expérience de l'île de la Réunion*, UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE), juill. 2018, p. 79-98.

DAMIEN, Richard, « Réglementation publique - Les unités touristiques nouvelles peuvent-elles permettre la modernisation des stations ? », *Tourisme et Droit*, 2003, 46, p. 6.

— « Unités touristiques nouvelles, vers une nouvelle approche du développement ? », *Tourisme et Droit*, 2006, 74, p. 20.

DANNA, Pierre-Paul et Frédérique ROUX, « La loi Montagne, trente ans et après ? », in *D'urbanisme et d'environnement*, Bruylant, 2015, p. 95-102.

DEBARDIEUX, Bernard, « Les pays du monde et leurs montagne », *RGA*, 2000.

— « Construits identitaires et imaginaires de la territorialité : variations autour de la figure du "montagnard" », *Annales de géographie*, 2008, 660, p. 90-115.

DE BELLEFON, Renaud et Steve HAGIMONT, « De la montagne paysanne à la montagne sportive et professionnelle. Des Pyrénées aux Alpes, fin XIXe siècle - années 1960 » in *L'ENSA à la conquête des sommets*, sous la dir. de M. ATTALI, PUG, 2015, p. 281-304.

DEFFAIRI, Meryem, « La portée constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement », *Titre VII*, 9 juin 2022, 8, 1, p. 54-63.

DEVÈS, Claude, « Les conventions d'aménagement touristique », *AJDA*, 20 nov. 1986, p. 613.

— « Conventions d'aménagement touristique : Les grandes oubliées de la loi montagne ? », *JT*, 2010, 116, p. 25.

- « Les collectivités territoriales et l'immobilier de loisirs », *JT*, 2010, 119, p. 24.
- « Loi montagne et protection du patrimoine naturel montagnard », *JCP A*, 2013, p. 2034.
- « L'aménagement de la montagne après la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne », *AJCT*, 2017, p. 202.
- « La montagne à un tournant ? », *JT*, 2021, 240, p. 3.
- DOEBELIN, Vincent, « La lutte contre l'artificialisation des sols : une révolution de la loi Climat et résilience ! », *Droit rural*, nov. 2021, 497, étude 20.
- DONIER, Virginie, « L'extension de l'autorisation de plaider », in *Droit et climat, interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, Dalloz, Thèmes & commentaires, 20 jan. 2022, p. 125 et s.
- DUPÉRÉ, Olivier, « L'activation de l'objectif d'adaptation au changement climatique au sein du régime juridique des plans de prévention des risques naturels prévisibles : la voie primordiale du droit souple en matière de risques littoraux », in *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? : Bilan et perspectives pour l'île de la Réunion*, Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et Européen (DICE), 2018, p. 191-218.
- DURUP DE BALEINE, Antoine, « Ouvrage mal implanté : appréciation d'une régularisation appropriée », *AJDA*, 15 jan. 2018, p. 49.
- DUTHEILLET DE LAMOTHE, Louis, « L'application de la règle de la constructibilité limitée en bordure de la commune », *AJDA*, 3 juill. 2017, 5, p. 1349.
- EICKE, Tim, « Discours inaugural annuel sur les droits de l'homme de l'Université Goldsmiths », Londres, 2 mars 2021, URL : <https://rm.coe.int/human-rights-and-climate-change-judge-eicke-speech/1680a195d4> (visité le 31/05/2023).
- FABLET, Gabriel, « La croissance immobilière des stations de sports d'hiver en Tarentaise : entre vulnérabilités conjoncturelles et dérèglements structurels », *RGA*, 2013, 101-3.
- FARRUGIA, Valérie, « L'urbanisme et l'aménagement à l'aune de la loi "climat et résilience" », *JCP A*, 20 sept. 2021, 38, p. 2279.
- FLÉCHET, Grégory, « La difficile transition du tourisme de sports d'hiver », *Pop'sciences mag*, juin 2021, 8.
- FOURCHY, Pierre, « Les lois du 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 sur le reboisement et le gazonnement des montagnes », *RGA*, 1963, 51, 1, p. 19-41.
- FRANÇOIS, Hugues, Emmanuelle GEORGE-MARCELPOIL et Solène BILLET, « L'implantation

des stations de sports d'hiver : quel ancrage dans le développement durable ? », in *Les stations de sports d'hiver face au développement durable : état des lieux et perspectives*, L'Harmattan, 2010.

FRANÇOIS, Hugues, Emmanuelle GEORGE-MARCELPOIL, et Philippe RAVIOL, « Tourisme et territoire - Unité touristique nouvelle - De la contrainte à l'accompagnement : 30 ans d'UTN en Rhône-Alpes », *JT*, 2017, 195, p. 39.

GAILLET, Aurore, « Penser les droits fondamentaux sur le long terme : une réponse contentieuse à l'urgence climatique ? », *AJDA*, 2022, p. 166.

GAUCHON, Juliette, « La deuxième vie des anciens Sanatoriums de Saint-Hilaire-du-Touvet : terrain de jeu de pratiques informelles et réappropriations artistiques », *RGA*, 12 avr. 2019.

GAYTE, Laurence et Marthe FATIN-ROUGE STEFANNI, « L'utilisation de la Constitution dans les contentieux climatiques en Europe et en Amérique du Sud », *Énergie - Env. - Infrastr.*, déc. 2018, 12, dossier 43.

GEORGE, Emmanuelle, Laura ROUCH, Coralie ACHIN et Hugues FRANÇOIS, « Le virage de la diversification touristique dans les massifs : un renouvellement des trajectoires territoriales des stations », in *Cahier Régional Occitanie sur les Changements Climatiques*, 2021, p. 200.

GEORGE-MARCELPOIL, Emmanuelle, Coralie ACHIN, Gabriel FABLET, et Hugues FRANÇOIS, « Entre permanences et bifurcations : une lecture territoriale des destinations touristiques de montagne », *Mondes du tourisme*, HS 2016, URL : <http://tourisme.revues.org/1237> (visité le 30/08/2017).

GERBAUX, Françoise, « La montagne comme lieu de complexité », *RGA*, 1989, 77, 1, p. 307-323.

GERBAUX, Martin, Pierre SPANDRE, Hugues FRANÇOIS, Emmanuelle GEORGE et Samuel MORIN, « Fiabilité de l'enneigement et disponibilité des ressources en eau pour la production de neige dans les domaines skiables du département de l'Isère (France), en conditions climatiques actuelles et futures », *RGA*, 3 avr. 2020.

GILLIG, David, « Grenelle II, l'impact sur le droit de l'urbanisme de A à Z », *Environnement et dév. durable*, oct. 2010, 10.

— « Explosion du contentieux de l'urbanisme », *Constr.-Urb.*, 2012, alerte 22.

— « La réforme des UTN : le changement dans la continuité », *Constr.-Urb.*, 2017, 2, alerte 8.

GILLIG, David et Llorens SOLER-COUTEAUX, « Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) après la loi du 5 décembre 2011 », *JCP A*, 23 jan. 2012, 3,

p. 2019.

GINÉSY, Charles-Ange, « Notre objectif : refaire de la France la première destination mondiale du ski », *JT*, 2017, p. 15.

GODFRIN, Gilles, « Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation », *AJDA*, 26 juin 2017, 22, p. 1262.

GRANDJEAN, Alain et Hélène LE TENO, « Transition (point de vue 1) » in *Dictionnaire de la pensée écologique*, sous la dir. de D. BOURG et A. PAPAUX, PUF Quadrige, 2015, p. 300.

GRAVIER, Séverine et Jean-Claude POUTISSOU, « Les techniques de redistribution des droits à construire en zone de montagne (transfert de COS, AFU) : gestion économe des sols et/ou, valorisation patrimoniale ? », in *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Université de Savoie, LGDJ, juin 2013, p. 253-263.

GRIMONPREZ, Benoît, « La terre : un bien hors du commun. De l'utopie à la révolution foncière » in *La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible*, LexisNexis, sept. 2018, p. 1-10.

GUINARD, Dorian, « La raison impérative d'intérêt public : nouvelles récentes d'une jeune notion en droit administratif », in *Droit et climat, interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, Dalloz, Thèmes & commentaires, 20 jan. 2022, p. 13-28.

GUTTINGER, Philippe, « Le concept de réversibilité et le droit », *Colloque : Comment intégrer la réversibilité dans vos aménagements*, Clermont Ferrand, 27 sept. 2019, URL : <https://www.plate-forme21.fr/comptes-rendus-d-animations/article/comment-integrer-la-reversibilite> (visité le 26/08/2021).

HAGIMONT, Steve, « Les montagnes touristiques. Altérations et permanences d'un imaginaire de la ruralité (Pyrénées, fin XVIIIe-XXIe siècles) », *Ruralité, nature et environnement*, 2017, p. 425-454.

— « Aménager et exploiter la montagne sportive hivernale. La Société des chemins de fer et hôtels de montagne aux Pyrénées (1911-1982) », *Entreprises et histoire*, 2018, 93, p. 27-46.

— « Décoloniser les montagnes ? Genèse de la loi "Montagne", entre exploitation, protection et démocratie », *Revue d'histoire*, 2023, à paraître.

HAKIMI PRADELS, Nassima, Jean-Baptiste GRISON, Kirsten KOOP et Pierre-Antoine LANDEL, « Initiatives citoyennes de transition soutenable et diffusion : formes et fonctions de la mise en réseaux territorialisés », *Développement durable et territoires*, 2022, 13, 1.

HERMON, Carole, « La protection du sol en droit », *Droit et Ville*, 1^{er} juill. 2017, 84, 2, p. 17-47.

HERNANDEZ-ZAKINE, Carole et Romain DURAND, « Espace rural - Compensation collective agricole : un dispositif juridique inachevé », *Droit rural*, fév. 2017, 450, étude 3.

« Hisser l'urbanisme à la hauteur des enjeux climatiques - "climatiser" les documents d'urbanisme », *Construction et urbanisme* oct. 2021, Dictionnaire permanent, 534-1, p. 3.

HOYNCK, Stéphane, « Règles spécifiques à certaines parties du territoire : la décision préfectorale autorisant une unité touristique nouvelle doit-elle être précédée d'une évaluation environnementale ? Conclusions CE (6/5 CR) 26 juin 2019, France Nature Environnement, n° 414931 », *BJDU*, 2019, 5, p. 318.

— « Le juge administratif et le dérèglement climatique », *AJDA*, 2022, p. 147.

IBANEZ, Patrice, « Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation ? Instruments de planification stratégique », *RFDA*, 2005, p. 520.

JACQUET-MONSARRAT, Hélène, « Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation ? », *RFDA*, 2005, p. 515.

JACOB, Lauranne, « La montagne transfrontalière », *Colloque : 2nde université internationale d'hiver du Labex ITEM*, Autrans, France : Labex ITEM, jan. 2016, URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01349060> (visité le 20/03/2017).

JAKOB, Fabien, « Reconversion de friches militaires : le refuge culturel comme dispositif unique en son genre », *RGA*, 2019, 107-1.

JANIN, Daniel, « Le point sur le nouveau régime des UTN. Avec les unités touristiques nouvelles, l'État conserve la maîtrise du développement touristique en montagne », *JT*, 2010, 116, p. 22.

JÉGOU, Anne, « Les géographes français face au développement durable », *L'Information géographique*, sept. 2007, 71, p. 6-18.

JESTAZ, Philippe, « Droit commun et droit spécial », *RTD Civ.*, 2022, p. 837.

JONG, Carmen de, « La production de neige artificielle », *Nature et Patrimoine*, jan. 2010, p. 19-24.

JOYE, Jean-François, « La saga de la DTA des Alpes du Nord : retour sur un échec de la planification française d'urbanisme et d'aménagement », *Colloque Identité, qualité et compétitivité territoriale*, Aosta, Italy : Association de Science Régionale de Langue Française (ASDRLF), Association Italienne de Science Régionale (AISRe), sept. 2010.

— « Le droit de l'urbanisme en montagne : un bilan paradoxal », *JT*, 2012, 140, p. 24.

- « Encadrer localement l'urbanisme en zone de montagne : recours au droit adapté aux massifs ou crédibilité du droit commun ? », *Constr.-Urb.*, nov. 2012, étude 11.
- « Encadrer localement l'urbanisme en zone de montagne : droit adapté aux territoires ou droit commun ? », in *L'urbanisation de la montagne - observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Université de Savoie, LGDJ, 2013, p. 215-234.
- « L'exigence de remise en état des lieux après la fermeture définitive des stations de ski : une problématique juridique nouvelle », *JT*, 2013, 151, p. 30.
- « Le chalet d'alpage, nouvel enjeu d'urbanisation des pâturages », *Constr.-Urb.*, 2015, 3 et 4, étude 4.
- « Des DTA aux DTADD : le triomphe du droit souple ? », in *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015, Études en l'honneur de J.-P. Lebreton, La planification stratégique d'aménagement et d'urbanisme : entre le droit souple et le droit dur, HS, 2015, p. 171-180.
- « L'urbanisme dans la future loi Montagne : un horizon sans grand relief », *Complément urbanisme aménagement*, 2016, p 1.
- « Loi Montagne. Une modeste tentative de maîtrise de l'urbanisation », *Le Moniteur des travaux publics*, 19 fév. 2017 et *Moniteur.fr*, 20 jan. 2017.
- « Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leurs responsabilités », *RJE*, 2017, 42, 2, p. 209-231.
- « L'Unité Touristique Nouvelle : mode d'emploi d'une espèce juridique endémique », *Constr.-Urb.*, 2017, n°7/8 2017, étude 7.
- « Vichy et les outils juridiques de l'aménagement touristique de la montagne », in *Les loisirs de montagne sous Vichy*, Droit et politique, PUG, 2017, p. 153-188.
- « Tourism development and adaptation to climate change through legal constraint », *Review WHATT*, Vol. 10 Issue : 2, 2018, 10(2), p. 244-252.
- « Enneigement artificiel, évaluation environnementale des projets d'aménagements touristiques en montagne. Le point après l'annulation partielle du décret UTN ». *Journal Spécial des Sociétés*, 2019, 94, p.3-4.
- « Impact sur l'environnement des aménagements touristiques en montagne : l'impératif d'améliorer la procédure "UTN" après l'annulation partielle du décret du 10 mai 2017 », *Constr.-Urb.*, nov. 2019, 11, étude 25.
- « Encadrement des projets d'aménagement en droit français : la loi "Montagne" présente-

t-elle encore un intérêt ? », in *Construire à la montagne*, sous la dir. de Th. LARGEY, Berne : Stämpfli Editions, 2022, p. 41-57.

— « Territoires ruraux : et si on redécouvrait les vertus de la propriété collective ? », *The Conversation*, 6 oct. 2022, URL : <https://theconversation.com/territoires-ruraux-et-si-on-redecouvrait-les-vertus-de-la-propriete-collective-191364> (visité le 30/05/2023).

JOYE, Jean-François, Nicolas KADA et Philippe YOLKA, « Le droit et la montagne. Regards croisés sur l'innovation juridique », in *Innovation en territoire de montagne*, sous la dir. de M. ATALLI, A. DALMASSO et A.-M. GRANET-ABISSET, Grenoble : PUG, 2014, p. 175-207.

JOYE, Jean-François et Sabine Marie MOULIN, « L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale », in *Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés*, sous la dir. de J.-F. JOYE et Ph. YOLKA, USMB-LGDJ, 2019, p. 179-229.

JUEN, Philippe, « L'érosion des principes généraux d'urbanisation de la loi montagne », in *L'urbanisation de la montagne - observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Université de Savoie, LGDJ, 2013, p. 73-91.

— « Loi montagne : la crise de la trentaine », *Le Moniteur* 30 juill. 2015, p. 26.

— « Gouvernance et adaptation des normes en montagne. Une réforme à deux versants », *AJDA*, 2017, p. 784.

— « 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, p. 176.

— « L'urbanisme de montagne : résistances et inflexions de la jurisprudence face aux assouplissements législatifs », *JCP A*, 30 mars 2020, 13.

KADA, Nicolas, « Gouvernance et adaptation des normes en montagne : une réforme à deux versants », *AJDA*, 2017, p. 784-788.

LAMBERT, Marie-Laure, « Décentralisation constitutionnelle et environnement », *RJE*, 2004, 29, 1, p. 17-32.

— « Liberté d'expression et risques contentieux », *Droit de l'environnement*, nov. 2009, 173, p. 22-26.

LAMBERT-HABIB, Marie-Laure, « Décentralisation des outils de protection : quels risques pour le patrimoine montagnard ? », *RFDA*, 1^{er} mai 2005, 3, p. 526.

LARIQUE, Bertrand, « Les sports d'hiver en France : un développement conflictuel ? », Flux

2006, 63-64, p. 7-19.

LARRALDE, Dominique, « POS et convention d'aménagement touristique », *Constr.-Urb.*, fév. 2000, 2, p. 40.

— « Mort et survie des lois d'aménagement et d'urbanisme : la loi SRU ne remet pas en cause la hiérarchie des normes », *Constr.-Urb.*, mars 2001.

LASSERRE, Bruno, « Introduction », *Colloque Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de Cassation*, L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, 21 mai 2021, URL : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-environnement-les-citoyens-le-droit-les-juges-introduction-de-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat>, (visité le 16/11/2022).

LE COQ, Vincent, « La protection de l'espace rural par le droit de l'urbanisme », *AJPI*, 10 nov. 1995, 875 et s.

LE GULLUDEC, Eric, « La servitude montagne », *JT*, 2012, 140, p. 28.

LE MARCHAND, Claudine, « Le nouveau régime des UTN », *Constr.-Urb.*, 2007, 3, comm. 62.

LE SCOUARNEC, Noël et Ludovic MARTIN, « Effets du changement climatique sur le tourisme » in *Le tourisme en France 2008*, *INSEE références*, 1^{er} avr. 2009, URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374554?sommaire=1374564> (visité le 08/11/2022).

LOMPECH, Michel et Daniel RICARD, « Les friches touristiques dans la moyenne montagne auvergnate, entre effet de cycle et fragilité territoriale », *RGA*, 6 avr. 2019, 107.

LORMETEAU, Blanche, « La loi climat et résilience : une approche systémique timide des enjeux climatiques », *Énergie - Env. - Infrastr.*, oct. 2021, 10, Dossier 25.

LOTZ-COLL, Stéphanie, « Les friches militaires, une opportunité pour la reconversion urbaine de petites villes de montagne ? », *RGA*, 6 avr. 2019, 107.

LUCAS, Marthe, « La compensation environnementale, un mécanisme inefficace à améliorer », *RJE*, 2009.

LUSSON-LEROUSSEAU, Nicole, Bernard LEROUSSEAU, Maurice BOURJOL, Bénédicte DE-LAUNAY, François PRIET et Henri JACQUOT, « Le nouveau droit des paysages : les instruments juridiques d'une politique », *Annuaire des collectivités locales*, 1995, p. 455-530.

MAILLOLS, Aurélie, « Plan Montagnes d'Occitanie, Terres de vie : conforter le potentiel touristique des massifs par une stratégie intégrée et un partenariat État/Région », *JT*, 2019, p. 14.

- MALVERTI, Clément et Cyrille BEAUFILS, « Chronique de jurisprudence du Conseil d'Etat – Principe de non régression : on avance », *AJDA*, 23 nov. 2020, 39, p. 2246.
- MARCOU, Jean, « L'évolution du droit de l'urbanisme en montagne », in *Politique de la montagne*, Grenoble, 14 juin 1987, 47 et s.
- MARIEU, Jean, « Planifier la croissance des résidences secondaires », *Urbanisme*, 2018, 411, p. 42-44.
- MICHELOT, Agnès, « Préface », *RJE*, HS17 2017, spécial, p. 5.
- MODICA, Lorène, « Droit international de l'environnement, communautés locales et réminiscence des propriétés collectives », in *Les « communaux » au XXI^{ème} siècle : une propriété collective entre histoire et modernité*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Chambéry : Presses Universitaires Savoie Mont-Blanc, 2021, p. 487-498.
- MOLLION, Grégory, « la gestion partagée des sols et l'urbanisation en montagne : le cas de la servitude “loi montagne” », in *L'urbanisation de la montagne, observation depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Université de Savoie, LGDJ, 2013, p. 153-164.
- « Tourisme et aménagement, quelques apports de la loi Montagne II », *JCP A*, 2017, 15, p. 2093.
- MONTEILLET, Sylvain, « Le contenu des évaluations environnementales stratégiques : évolutions en cours », *AJDA*, 2010, p. 1298.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, « Loi Montagne en région PACA : vingt ans et après ? », *RFDA*, 2005, p. 533.
- « Rapport de synthèse du colloque du 4 décembre 2004, “la loi Montagne en région PACA, 20 ans et après ?” », *RFDA*, 1^{er} mai 2005, 3, p. 533-545.
- MORIN, Samuel, « Le changement climatique en montagne : impacts, risques et adaptation », *Responsabilité et environnement*, avr. 2022, 106, p. 37-41.
- MOULIN, Sabine Marie, « The issues of Mountain landscapes : “Mountain regions must not become museums or amusement parks” », *Colloque : Local development Innovation, tourism and place branding*, Forte di Bard, Italy, juin 2018.
- « Définir la montagne, ferait-il battre des montagnes ? », *Constr.-Urb.*, mai 2019, 5, p. 10-25.
- « Définition et délimitation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard : les apports de la jurisprudence administrative et judiciaire », *Fenêtre sur Cour*, oct. 2020, 5, p. 30-38.

- « Ô droit ! Suspends ton vol ! La protection des rives des lacs de montagne de la théorie juridique à la pratique alpine », in *Lacs et sociétés : éclairages alpins, pyrénéens et andins*, sous la dir. de A. NIKOLLI, M. DUVAL et C. GAUCHON, t. 21, EDYTEM, Le Bourget du Lac, 2021, p. 31-50.
- « The Implementation of Climate Change Provisions regarding Land Take in French Mountain Territories Land Use Planning », Poster, *International Mountain Conference*, Innsbrück, Austria, sept. 2022. hal-04112643v1.
- « La préservation de la montagne et le développement du tourisme : la loi “montagne” rattrapée par le droit commun », in *La territorialisation du droit du tourisme*, sous la dir. de F. BOUIN et N. DEMONTROND, Mare et Martin, 23 jan. 2023.
- MOURET, Emma-Sophie, « Quand les routes fermées de montagne racontent les territoires. L'exemple du Vercors : entre invisibilités, réappropriations et mises en valeur (XIXe -XXIe siècles) », *RGA*, 6 avr. 2019, 107.
- MOUTON, Stéphane, « Les enjeux constitutionnels du climat : réflexions sur un nouvel objet politique », *Énergie - Env. - Infrastr.*, déc. 2018, 12, dossier 41.
- NÉRON Pierre-Yves, « Penser la justice climatique », *Éthique publique*, 31 mai 2012, 14, 1.
- OURLIAC Paul, « L'agriculture en zone de montagne », *RFDA*, août 1985, p. 472-483.
- PARANCE Béatrice, « Loi climat et résilience, beaucoup de bruit pour presque rien ! », *JCP G*, 11 oct. 2021, 41, doct. 1069.
- PARROD, Camille, Emmanuelle GEORGE, Christophe CHAIX et Sabine VINCENTI, « Vulnérabilité et adaptation aux effets du changement climatique dans le Haut-Chablais : enseignements d'une démarche d'accompagnement », *Sciences Eaux & Territoires*, 27 août 2021, HS, 5, p. 1-7, URL : <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2020-5-page-1g.htm?ref=doi> (visité le 15/11/2022).
- PELTIER, Claude, « Les réalités socio-économiques montagnardes », *Colloque : Politique de la montagne*, Grenoble, 14 juin 1987, p. 315.
- PEYRAS, Laurent, Patrice MÉRIAUX, Gérard DEGOUTTE, Luc DEROO, André EVETTE, Hugues GIRARD, Marc LEFRANC et Dominique LAIGLE, « Retenues d'altitude pour la production de neige de culture : recommandations pour la conception, la réalisation, la surveillance et la réhabilitation », *Sciences Eaux & Territoires*, 2010, 2, p. 92-100.
- POLIZZI, Francis, « Permis de construire un projet soumis à étude d'impact et prescriptions environnementales », *JCP A*, 8 mars 2021, 10-11, p. 2085.

- PONTIER, Jean-Marie, « L'Etat et la cohésion des territoires », *AJDA*, 2019, p. 1439.
- PORTIER, Claire, « Le contentieux climatique en droit français : quel(s) fondement(s), quelle(s) responsabilité(s) ? », *RJE*, 45, 2020, p. 465-473.
- PRÉAU, Pierre, « L'intervention des communes dans l'aménagement touristique de la montagne », *RGA*, 1980, 1, p. 63-81.
- « La montagne constitue une entité géographique spécifique », *RFDA*, 1985, 4.
- « Historique et imbrication des zonages "montagne" », *Colloque Politique de la montagne*, Grenoble, 14 juin 1987, 309 et s.
- PRICE, Martin F., « Les montagnes : des écosystèmes essentiels pour la planète », *Unasylva, Revue internationale des forêts et des industries forestières*, 1998/4, 195.
- PRIET, François, « La décentralisation de l'urbanisme essai sur la réforme de 83-85 », *LGDJ*, 1995, p. 391-394.
- PRIEUR, Michel, « La protection de l'environnement en montagne », *RFDA*, déc. 1985, p. 798-804.
- « La constitutionnalisation du principe de non régression face à l'enjeu climatique », *Énergie - Env. - Infrastr.*, déc. 2018, 12, Dossier 45.
- RAFFIN, Jean-Pierre, « Expérience des parcs naturels : l'exemple du Parc national des Écrins », *RFDA*, 1^{er} mai 2005, 3, p. 529.
- RANDIER, Céline, « L'application de la directive habitats dans les zones de montagne : l'exemple de l'arc alpin », *RJE*, avr. 2011, 4, p. 493-508.
- RANDIER, Céline, et Stefan CUYPERS, « L'application juridique de la convention sur la protection des Alpes : la situation en Allemagne, Autriche, France, Italie et Slovénie », *REDE*, 2009, 13, 1, p. 3-32.
- RAVANEL, Jean, « La loi sur la montagne : démarche novatrice ou coquille vide ? », *RFDA*, 1985, p. 462.
- RENARD, Vincent, « Aménagement de la montagne et économie foncière. De la fuite en avant à la réversibilité et au développement durable », *RFDA*, 2005, 502 et s.
- REYNARD, Emmanuel, « Tourisme de montagne et gestion de l'eau et de la neige en contexte de changement climatique », *RGA*, 3 avr. 2020, 108.
- ROGER, Jean, « De la rénovation rurale à l'aménagement des massifs », *Colloque : Politique*

de la montagne, Grenoble, 14 juin 1987, p. 381-384.

ROUANET, Stéphanie, « D'un « modèle unique » à la spécification des stations de moyenne montagne ? », *Les carnets du Labex ITTEM*, 30 août 2017, URL : <http://labexitem.hypotheses.org/426> (visité le 30/08/2017).

ROUSSEAU, Dominique, « Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire », *RFDA*, oct. 1995, 876 et s.

ROUX, Frédérique, « Banalisation des projets touristiques, condition d'un urbanisme durable en montagne », *JT*, 2014, 161, p. 32.

RRAPI, Patricia, « Bilan des expérimentations prévues par la loi du 13 août 2004 : la difficile introduction du concept d'expérimentation en France », *JCP A*, 2008, 52, p.21-33.

SAINTENY, Guillaume, « L'étalement urbain, Urban sprawl, Die Verstädterung, La expansión urbana », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, jan. 2008, 49, p. 7-15.

SAVONITTO, Florian, « Le contentieux constitutionnel des politiques climatiques à l'aube de son envol », *JCP A*, 28 juin 2021, 26, p. 2210.

— « Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique », *AJDA*, 2022, p. 152.

SCHMELLER, Dirk S., « Changement climatique, biodiversité : le rôle essentiel des forêts de montagne », *The Conversation*, 15 fév. 2022, URL : <https://theconversation.com/change-climatique-biodiversite-le-role-essentiel-des-forets-de-montagne-175366> (visité le 01/03/2022).

SCHUT, Pierre-Olaf, et Éric LEVET-LABRY, « Le rôle des pratiques sportives et de loisirs dans la définition et l'urbanisation des sites touristiques en France », *Espaces et sociétés*, mars 2012, 151, p. 31-47.

SERVEILLE, Hélène et Richard LAVERGNE, « Introduction », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 2017, 87, p. 8-10.

SERVOIN, François, « La procédure "unités touristiques nouvelles" : bilan après 20 ans d'application », *Tourisme et Droit*, 1998, 1, p. 41.

— « La maîtrise communale du développement touristique : entre "loi montagne" et "loi Sapin" », *Tourisme et Droit*, 1999, 10, p. 38.

SOLER-COUTEAUX, Pierre et Jean-Philippe STREBLER, « La modernisation des SCoT : le projet, toujours le projet, encore le projet », *RDI*, 20 oct. 2020, p. 502.

SPANDRE, Pierre, Hugues FRANÇOIS, Deborah VERFAILLIE, Marc PONS, Matthieu VERNAY,

Matthieu LAFAYSSE, Emmanuelle GEORGE et Samuel MORIN, « Winter tourism under climate change in the Pyrenees and the French Alps : relevance of snowmaking as a technical adaptation », *The Cryosphere*, 24 avr. 2019, 13, 4, p. 1325-1347, <https://tc.copernicus.org/articles/13/1325/2019/> (visité le 01/04/2022).

STAHL, Jacques-Henri, « L'expérimentation en droit français : une curiosité en mal d'acclimation », *RJEP*, 2010, 681.

STEICHEN, Pascale, « Terres, sols et sécurité alimentaire », *RJE*, avr. 2013, 38, 4, p. 595-612.

SUBRA DE BIEUSSES, Pierre, « Développement et protection de la montagne : la protection négligée », *RJE*, 1985, 2, p. 163-173.

TAVARES, Marcia, « A just green transition : concepts and practice so far », *Future of the World, Policy brief*, nov. 2022, 141, p. 1-6.

TERCINET, Marcel-René, « Les institutions de la montagne », *RFDA*, août 1985, p. 484-492.

— « L'aménagement touristique de la montagne », *RFDA*, déc. 1985, p. 769-781.

THEYS, Jacques, « Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? », *Développement durable et territoires*, juill. 2020, 11, 2, 21. p.

TORRE-SCHAUB, Marta, « Vers un nouveau paradigme socio-environnemental dans la gouvernance du climat », in *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?*, t. 47, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Paris : Mare et Martin, 2018.

TORRE-SCHAUB, Marta et Blanche LORMETEAU, « Aspects juridiques du changement climatique : de la gouvernance du climat à la justice climatique », *JCP G*, 23 sept. 2019, 39, doct. 957.

TORRICELLI, Gian Pablo et Sylvie DUVILLARD, « Montagnes en friches ou friches en montagne ? », *RGA*, 6 avr. 2019, 107-1.

TOUSSAINT, Marie, « Environnement et développement durable - libres propos conclusifs : du climat dans la Constitution : un outil pour la justice climatique ? », *Énergie - Env. - Infrastr.*, déc. 2018, 12, Dossier 47.

TOUZEAU-MOUFLARD, Line, « La transition écologique, nouveau lieu commun du droit de l'environnement ? », *RJE* 2023, 48, HS22, p. 417-426.

« La transition au cœur des territoires de montagne », *Espaces tourisme et loisirs*, HS 2022, 92 p.

VAN LANG, Agathe, « Droit et transition écologique » in *Dictionnaire juridique des transitions*

écologiques, sous la dir. de F. COLLART DUTILLEUL, V. PIRONON et A. VAN LANG, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 300.

— « Le droit de la transition écologique en devenir », *AJDA*, 2022, p. 133.

YOLKA, Philippe, « La règle et l'altimètre. Brève excursion d'un juriste en montagne », *AJDA*, 2015, p. 1674.

— « Dernier de cordée : L'environnement dans la "loi montagne 2" », *RJE*, 2017, 42, 2, 246 et s.

— « Libres propos sur la constitutionnalité de la "servitude montagne" », *JCP A*, 2017, 5, act. 88.

— « Transport motorisé de clients des restaurants d'altitude. Un "bon" décret après une mauvaise loi », *JCP A*, 27 fév. 2017, 8, act. 144.

— « Sur la constitutionnalité de la "servitude Montagne" », *JCP N*, 17 mars 2017, 5 et 6.

— « Retour à la montagne », *AJDA*, 17 avr. 2017, 14, p. 781.

— « La montagne et la souris (verte) », *AJDA*, 17 avr. 2017, 14, p. 806.

— « Servitudes pour les transports câblés : ouvrir l'accès au domaine public », *JCP N*, 26 jan. 2018, 4, act. 161.

— « Make Our Mountains Great Again ! », *JCP A*, 2 mars 2020, 9, act. 131.

— « "Le p[il]âtre des montagnes". À propos du marché des accidents de ski », *JCP A*, 22 mars 2021, 12, act. 191.

— « Loi climat et résilience - Les friches après la loi Climat et résilience », *Constr.-Urb.*, oct. 2021, 10, alerte 55.

— « Suspension des UTN du SCOT Maurienne : "Five (Un) Easy Pieces", obs. sous TA Grenoble, ord. 9 avr. 2021, n° 2101609, FNE AURA et al. », *JCP A*, 2021, p. 284.

— « Dernière génération des stations de ski », *JCP A*, 27 mars 2023, act.203.

ZALEWSKI-SICARD, Vivien, « Loi climat et densification », *JCP N*, 5 nov. 2021, 44, p. 1311.

Encyclopédies juridiques et fiches techniques relatives à l'urbanisme

BALAGUER, Frédéric, *MONTAGNE - Politique de la montagne*, in *JCL Rural*, Fasc. 1, 1^{er} août 2017.

BÉTAILLE, Julien, *L'écriture du SCOT, SCOT, eau et biodiversité. Fiche n° 1 : introduction*, in GRIDAUH, nov. 2013, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/nod/13151> (visité le 22/10/2022).

BROUANT, Jean-Philippe, *Écriture du SCOT, énergie et changement climatique. Fiche n° 1 : introduction* in GRIDAUH, 21 mars 2013, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/nod/13151> (visité le 22/10/2022).

— *Écriture du SCOT, énergie et changement climatique. Fiche n° 2 : SCOT et stratégie d'atténuation*, in GRIDAUH, 21 mars 2013, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/nod/13151> (visité le 22/10/2022).

COULOMBIÉ, Henri, *LOI LITTORAL - règles d'aménagement et de protection*, in *JCL Constr.-Urb.*, Fasc. 9-10, 2014.

GODFRIN, Gilles, *L'écriture de l'article 13 des règlements de zone du PLU. Fiche 4 : espaces boisés classés, terrains cultivés à protéger* in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 281-287.

INSERGUET, Jean-François, *L'écriture du règlement : problèmes généraux. Fiche n° 4 : Les cahiers de prescriptions ou de recommandations*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 34-36.

— *L'écriture du règlement : zone A. Fiche 3 : La possibilité de prévoir des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée en zone A*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 96-100.

— *Les règlements de zone, Les articles 1 et 2. Fiche n° 2 : La définition des catégories de constructions pouvant être interdites ou réglementées par le PLU*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 133-141.

— *Plan local d'urbanisme - Régime transitoire : du POS au PLU*, in *JCl Constr.-Urb.* Fasc. 1168, 22 fév. 2016.

— *L'écriture du règlement des PLU : zone A et N, Fiche n° 2 : les limites de constructibilité des zones agricoles et des zones naturelles et forestières*, in GRIDAUH, 2018, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 23/10/2022).

JACQUOT, Henri et Soazic MARIE, *L'écriture des PLU : Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) - Fiche n° 2 : forme et portée juridique des OAP*, in GRIDAUH, 30 déc. 2018, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 16/10/2022).

JOYE, Jean-François, *L'écriture des PLU de montagne. Fiche introductive - Cadre de l'étude sur l'écriture des PLU de montagne*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 495 et s.

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 1 - L'encadrement normatif des PLU de montagne*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 500 et s.

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 2 - La contribution du PLU de montagne au développement des activités humaines*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 515 et s.

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 3 - La contribution du PLU de montagne à la prévention des risques naturels prévisibles*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 542 et s.

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 4 - La contribution à la protection de l'environnement*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 546 et s.

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 5 - La contribution à la préservation du patrimoine caractéristique de la montagne*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 556 et s.

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 6 - Loi montagne, loi littoral : situation des communes sous double contrainte*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 562 et s.

— *MONTAGNE – Droit et organisation administrative*, in *JCl Collectivités territoriales*, Fasc. 1175-10, 25 fév. 2018.

— *MONTAGNE – Unité touristique nouvelle*, in *JCl Construction-Urbanisme*, Fasc. 9-36, 25 fév. 2018.

— *MONTAGNE. – Urbanisme – Foncier*, in *JCl Collectivités territoriales*, Fasc. 1175-20, 25 fév. 2018.

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche introductive - Cadre de l'étude sur l'écriture des PLU de montagne*, in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446>

(visité le 31/05/2023).

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 1 - L'encadrement normatif des PLU de montagne*, in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 31/05/2023).

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 2 - La contribution du PLU à la préservation des terres agricoles*, in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 31/05/2023).

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 3 - Le PLU et le principe de construction en continuité de l'urbanisation existante*, in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 31/05/2023).

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 4 - La contribution du PLU à l'aménagement touristique*, in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 31/05/2023).

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 5 - La contribution du PLU à la protection des rives des lacs et plans d'eau*, in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 31/05/2023).

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 6 - La contribution du PLU à la prévention des risques naturels*, in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 31/05/2023).

— *L'écriture des PLU de montagne. Fiche n° 7 - La contribution du PLU à la prévention du patrimoine caractéristique de la montagne*, in GRIDAUH, déc. 2019, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446> (visité le 31/05/2023).

LAMBERT, Marie-Laure, Coralie DEMAZEUX et Manon GALLAFRIO, *Climat urbain, énergie et droit de l'urbanisme - le SCoT*, in contribution au GRIDAUH, 2016, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/nod/13151> (visité le 22/10/2022).

— *Climat urbain, énergie et droit de l'urbanisme. Fiche outil : règlement du PLU(i)*, 2016, URL : <http://iuar-lieu-amu.fr/wp-content/uploads/2019/07/Climat-e%CC%81nergie-et-droit-de-lurbanisme-Re%CC%80glement-du-PLUi.pdf> (visité le 22/10/2022).

— *Climat urbain, énergie et droit de l'urbanisme. Fiche outil PLU(i) - Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)*, 2016, URL : <http://iuar-lieu-amu.fr/wp-content/uploads/2019/07/Climat-urbain-e%CC%81nergie-et-droit-de-lurbanisme-PLUi-OAP.pdf> (visité le 22/10/2022).

— *Climat urbain, énergie et droit de l'urbanisme. Fiche outil PLU(i) - rapport de présentation*

et PADD, 2016, URL : <http://iuar-lieu-amu.fr/wp-content/uploads/2019/07/Climat-urbain-e%C3%81nergie-et-droit-de-lurbanisme-PLUi-rapport-de-pre%CC%81sentation-et-PADD.pdf> (visité le 22/10/2022).

LE GRAND, Vincent, *Le RNU. Fiche n° 3 : la règle de la constructibilité limitée*, in GRIDAUH, nov. 2022, URL : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13618> (visité le 31/05/2023).

MARTIN, Julien, *DTA, DTADD, schémas et plans régionaux*, in *JCL collectivités territoriales*, Fasc. 1121, 21 fév. 2017.

PÉRIGNON, Sylvain, *L'écriture des règlements de zone : article 14, Fiche n° 4 : Le transfert des possibilités de construction résultant du COS*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 309-312.

— *L'écriture des règlements de zone : article 14. Fiche n° 1 : Du POS au PLU, la remise en cause du COS*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 288-295.

VALADOU, Patrice, *PLU et agriculture, Fiche n° 1 : l'agriculture, enjeu de l'écriture des PLU*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 811-816.

VALADOU, Patrice, *PLU et agriculture, Fiche n° 2 : agriculture et hiérarchie des normes influant l'écriture des PLU*, in *La dimension juridique de l'écriture du PLU*, Les cahiers du GRIDAUH 23, 2012, p. 817-822.

YOLKA, Philippe, *Protection de la montagne*, in *JCl Environnement et Développement durable*, Fasc. 3480, 20 nov. 2018.

Rapports

Principaux rapports officiels sur la montagne

AMOUDRY, Jean-Paul et Jacques BLANC, *Bilan de la politique de la montagne et en particulier de l'application de la loi du 9 janvier 1985*, rapport d'information, Sénat, 2002, 417 p.

BATTISTEL, Marie-Noëlle et Jean-Bernard SEMPASTOUS, *Mise en application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, rapport d'information n° 538, Assemblée nationale, 21 déc. 2017, 54 p.

BATTISTEL, Marie-Noëlle, Frédérique LARDET, Vincent ROLLAND et Jean-Bernard SEMPASTOUS., *Évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de*

développement et de protection de la montagne, rapport d'information n° 2735, Assemblée nationale, 4 mars 2020, 116 p.

BATTISTEL, Marie-Noëlle et Laurence GAYTE, *Le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique*, rapport d'information n° 5127, Assemblée nationale, 24 fév. 2022, 107 p.

BESSON, Louis, *La situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées*, rapport fait au nom de la commission d'enquête n° 757, Assemblée nationale, 1982, 406 p.

BESSON, Louis, *Politique de développement et de protection des zones de montagne*, rapport au Premier ministre, Paris, France, 1983, 87 p.

BLANC Jacques, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la politique européenne de la montagne*, rapport d'information n° 458, Sénat, 2011, 52 p.

BLONDEL Pierre, Gilles BAZIN et Josette BARRUET, *L'évaluation de la politique de la montagne*, Commissariat général du plan, Paris, France : La documentation française, 1999, 815 p.

BROCARD Jean, *L'aménagement du territoire en montagne : pour que la montagne vive*, rapport au gouvernement, La Documentation française, 1975, 229 p.

BROTTE François et Yves COUSSAIN, *Les améliorations pouvant être apportées au droit applicable dans les zones de montagne*, rapport d'information n° 1040, Assemblée nationale, 2003, 113 p.

CAUMONT Robert de, *Projet de loi (n° 2006) relatif au développement et à la protection de la montagne tome I présentation générale, examen des articles*, Assemblée nationale, 1984.

GENEVARD Annie et Bernadette LACLAIS, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé avec la nation des territoires de montagne*, Rapport au Premier ministre, 27 juill. 2015, 216 p.

— *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, Rapport n° 4067, Assemblée nationale, 29 sept. 2016, 364 p.

MASSON-MARET, Hélène et André VAIRETTO, *Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement*, Rapport d'information n° 384, Sénat, 19 fév. 2014, 142 p.

OLLIER, Patrick, *L'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, rapport d'information n° 2198, Assemblée nationale, 3 juill.

1991, 62 p.

PELLEVAT, Cyril, *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, rapport n° 191, Sénat, 7 déc. 2016, 407 p.

— *Application de la loi Montagne II*, Rapport d'information n° 635, Sénat, 15 juill. 2020, 45 p.

RAMBEAUD Paul, *La montagne éléments pour une politique*, rapport au gouvernement, DATAR, mars 1974, 145 p.

PREMIER MINISTRE, *Une politique pour la montagne*, Paris : SID, 1980, 22 p.

VANNSON François, *Le développement des emplois dans les territoires de montagne*, Rapport au Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, 17 nov. 2011, 108 p.

Autres rapports

AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE et GREENWORKING, *Étude sur la caractérisation des effets rebond induits par le télétravail*, ADEME, 2020, 47 p.

AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE, *Bilan des émissions de gaz à effet de serre du secteur du tourisme*, ADEME, avr. 2021, 82 p.

— *Réalisation de bilans de gaz à effet de serre et stratégie climatique associée : Filière sports, montagne et tourisme*, 2022, 80 p.

ALLAG-DHUISME, Fabienne et Philippe ISELIN, *Dispositions de la loi « littoral » applicables aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de mille hectares*, n° 009364-01, CGEDD, avr. 2014, 42 p.

ALTHAPÉ, Louis, *Modernisation du droit de l'urbanisme*, rapport d'information n° 265, Sénat, 2000, 101 p.

ARNOULD, Brigitte, Christian DEMOLIS, Pascale DOUARD et Xavier MEIGNIEN, *La restauration des terrains en montagne (RTM) Mise en œuvre de la politique de prévention des risques par les services RTM*, n° 010240-01, CGEDD, CGAAER, jan. 2016, 69 p.

ASSOCIATION NATIONALE DES MAIRES DES STATIONS DE MONTAGNE, *Livre blanc sur l'urbanisme en stations de montagne - Adapter l'urbanisme à la montagne française*, 2021, 48 p.

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, *Rapport annuel 2017*, 2018, 60 p.

— *Rapport annuel 2018*, 2019, 66 p.

— *Rapport annuel 2019, 2020*, 75 p.

— *Rapport annuel 2020, 2021*, 95 p.

— *Rapport annuel 2021, 2022*, 120 p.

BADRÉ, Michel, Jean-Louis PRIME et Georges RIBIÈRES, *Neige de culture : état des lieux et impacts environnementaux*, n° 006332-01, CGEDD, juin 2009, 62 p.

BLAISE, Louis et Denis LAURENS, *Mission d'expertise sur le projet UTN de la commune de Porta dans le site Natura 2000 « Capcir-Carlit-Campcardos »*, n° 006334-01, CGEDD, jan. 2009, 90 p.

BLAISE, Louis, Bernard ROUSSEAU et Alain WAUTERS, *Rapport sur l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles*, n° 2001-0164-01, CGPC, fév. 2003, 75 p.

BORT, Romain, Daniel BARTHAULT, Laëticia EL BEZE, Daniel MATON, Frédérique MILLARD et Floriane SAUVAGE, *Guide méthodologique de la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact*, CGDD, fév. 2022, 91 p.

BRASSENS, Bertrand et Bruno FARÉNIAUX, *La réhabilitation de l'immobilier de loisir*, n° 012232-01, CGEDD, IGF, juill. 2018, 53 p.

CAUVIN, Juliette, *Production de neige de culture dans un contexte de changement climatique : Cadrage régional - éléments d'aide à l'instruction et à la décision*, DREAL AURA, nov. 2019, 36 p.

CAZENEUVE, Jean-René, *Projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (n° 3875 rect.)*, Rapport n° 3995, Assemblée nationale, 19 mars 2021, tome I 106 p., tome II, 495 p.

CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT, *Mesure de l'artificialisation à l'aide des fichiers fonciers : Définition, limites et comparaison avec d'autres sources*, CEREMA Nord Picardie, juin 2019, URL : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/suivi-consommationespaces-naf> (visité le 25/01/2022), 72 p.

— *Fédération des SCoT, SCoT et montagnes, repères techniques et juridiques*, CEREMA de Lyon, fév. 2021, 18 p.

CENTRE D'ÉTUDES TECHNIQUES DE L'ÉQUIPEMENT de Lyon, *SCOT et UTN : proposition de méthode à partir de l'étude de 3 projets de SCOT*, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, sept. 2011, 35 p.

CENTRE NATIONAL DU MACHINISME AGRICOLE, DU GÉNIE RURAL, DES EAUX ET DES FORÊTS, *Tarentaise : politique des U.T.N.*, bilan 1979-1987, CEMAGREF : n° 221, Grenoble : INERM, 1989, 132 p.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES, *Rapport sur la commune d'Isola*, CRC PACA, 26 juin 2000, 19 p.

— *Rapport d'observations définitives, Cne de Morzine au cours des exercices de 2009 à 2013*, CRC Rhône-Alpes, 18 oct. 2016, 77 p.

— *Rapport d'observations définitives, Cne de Tignes au cours des exercices de 2008 à 2015*, CRC Rhône-Alpes, 18 oct. 2016, 90 p.

— *Rapport d'observations définitives sur la gestion du syndicat mixte des stations du Mercantour à compter de l'exercice 2007* CRC PACA, 2017, 78 p.

— *Rapport d'observations définitives et sa réponse. Société d'aménagement touristique de l'Alpe d'Huez et des Grandes Rousses, exercices 2014 à 2019*, CRC AURA, 29 nov. 2021, 66 p.

— *Audit flash : soutien apporté aux sociétés gérant des remontées mécaniques pendant la crise Covid-19 dans les Alpes du Nord- Synthèse*, CRC AURA, 21 juill. 2022, 22 p.

COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN *20 ans de la loi montagne, bilan et propositions*, 2005, 16 p.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Évaluation du taux d'artificialisation en France : comparaison des sources Teruti-Lucas et fichiers fonciers*, août 2019, 60 p.

— *L'environnement en France*, Rapport de synthèse 2019, 2019, 218 p.

CONSEIL D'ÉTAT, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris : La Documentation française, 1992, 203 p.

— *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, oct. 2019, 150 p.

— *Étude annuelle : 2020 Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, 9 juill. 2020, 192 p.

CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ISÈRE, *Perspectives d'enneigement et impacts sur les ressources des stations iséroises (2025-2050)*, Synthèse, 11 déc. 2018, 39 p.

COSTES, Josiane et Charles GUENÉ, *Ingénierie territoriale et l'agence nationale de la cohésion des territoires*, Rapport d'information n° 591, Sénat, 2 juill. 2020, 157 p.

COUR DES COMPTES, *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1974, 218 p.

— *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1975, 218 p.

— *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1978, 160 p.

— *Rapport annuel au Président de la République*, Rapport annuel, 1979, 216 p.

— *Les stations de sports d'hiver en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Rapport annuel, 2001, p. 813-844.

— *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, Rapport thématique, 9 juill. 2008, 220 p.

— *La gestion des domaines skiables en Rhône-Alpes*, Rapport annuel, 2011, p. 515-549.

— *L'avenir des stations de ski des Pyrénées : un redressement nécessaire, des choix inévitables*, Rapport annuel, 2015, p. 323-368.

— *Les stations de ski des Alpes du Nord face au changement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, Rapport annuel, fév. 2018, p. 441-522.

— *Le soutien apporté aux stations de moyenne montagne des Pyrénées-Atlantiques*, Rapport annuel, 16 fév. 2022, p. 541-573.

— *Soutien apporté aux sociétés gérant des remontées mécaniques pendant la crise covid-19 dans les Alpes du Nord-Synthèse*, 21 juill. 2022, 23 p.

CREUCHET, Bertrand, Jean LALOT, Marie-Pierre DOIZELET, Mauricette STEINFLEDER et Jean-Jacques KEGELART, *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, n° 008302-01, CGEDD, sept. 2013, 89 p.

DANTEC, Ronan et Jean-Yves ROUX, *Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée*, Rapport d'information n° 511, Sénat, 16 mai 2019, 190 p.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION, TERRES NEUVES, *Études sur les modalités d'application de la loi « montagne »*, nov. 2004, 73 p.

DUVAL, François, Philippe ISELIN et Ruth MARQUES, *Quelles évolutions pour les SCOT*, n° 010656-01, CGEDD, avr. 2017, 80 p.

ÉCOLE D'ARCHITECTURE DE GRENOBLE et BUREAU D'ÉTUDES NICOLAS MAURIN, *Inven-*

taire et gestion du patrimoine architectural de la zone centrale du parc national des Écrins : rapport de présentation, recommandations, 1996, 175 p.

FAESSEL-VIOLE, Claire, *Conventionnement Loi Montagne : Potentiel et limites de l'outil pour maîtriser et pérenniser le parc immobilier touristique marchand*, CEREMA, mars 2015, 78 p.

— *Bilan qualitatif des Unités Touristiques Nouvelles dans le massif alpin sur la période 2007-2016, Note de synthèse finale*, diaporama présenté au Comité de massif des Alpes, CEREMA, 22 sept. 2017, 43 p.

FAESSEL-VIOLE, Claire et Florence BORDÈRE, *Diagnostic de la procédure UTN*, CETE de Lyon, sept. 2014.

FRANCE TOURISME INGÉNIERIE, *Expérimentation nationale sur la réhabilitation de l'immobilier de loisir et la transition énergétique des stations*, 20 oct. 2021, 82 p.

GÉLARD, Patrice, *L'application de la « loi Littoral » : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, Rapport d'information n° 421, Sénat, 21 juill. 2004, 92 p.

GOULET, Florence et Sandra MARSAUD, *Mise en application de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, Rapport d'information 749, Assemblée nationale, 18 jan. 2023, 142 p.

GEORGE-MARCELPOIL, Emmanuelle, Hugues FRANÇOIS, Gabriel FABLET, Frédéric BRAY, Coralie ACHIN, André TORRE et Jean-Baptiste BARRÉ, *Atlas des stations du massif des Alpes*, IRSTEA, nov. 2012, 103 p.

HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, Rapport annuel 2021, 30 juin 2021, 184 p.

HÉLARY, Jean-Louis, *Effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière*, Mission d'inspection n° 010884-01, CGEDD, déc. 2016, 28 p.

JOURDA, Gisèle, *Problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols*, Rapport d'enquête n° 700, Sénat, 8 sept. 2020, 329 p.

MENTHIÈRE, Catherine de, Hélène de COMARMOND et Yves GRANGER, *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*, n° 17076, CGAAER, mars 2018, 135 p.

MIQUEL, Françoise, Jacques MOUGEY et Georges RIBIÈRES, *La réhabilitation de l'immobilier*

de loisirs en France, n° 006747-01, CGEDD, CGEFI, 2010, 53 p.

MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE, DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Rapport au Premier Ministre figurant en introduction du D. n° 67-938 du 24 octobre 1967 relatif à la rénovation de certaines zones à économie rurale dominante*, JORF 26 oct. 1967, p. 10548-10549.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRANSPORTS, *Le golf dans l'aménagement de l'espace*, Paris, 1987, 46 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, *Évaluation environnementale. Guide de lecture de la nomenclature des études d'impact R. 122-2*, fév. 2017, 67 p.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS, *Les obligations des collectivités- le bilan de la mise en place des périmètres de protection des captages destinés à la production d'eau potable*, août 2009, URL : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/CAPTAGE_WEB.pdf (visité le 06/08/2020), 8 p.

MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT, *Unités touristiques nouvelles en montagne : bilan du comité interministériel des unités touristiques nouvelles en montagne*, Paris, 1981, 247 p.

MINISTÈRE DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS, *Unités touristiques nouvelles en montagne : Massif des Alpes du Sud*, Paris, 1985, 266 p.

— *Unités touristiques nouvelles en montagne : Massif des Alpes du Nord*, Paris, 1985, 679 p.

— *Unités touristiques nouvelles en montagne : Massif central, massif jurassien, massif vosgien*, Paris, 1985, 135 p.

— *Unités touristiques nouvelles en montagne : Massif des Pyrénées, Unités touristiques nouvelles en montagne : Massif des Pyrénées*, Paris, 1985, 137 p.

MISSION RÉGIONALE D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE AURA, *Rapport d'activité 2020*, avr. 2021. URL : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mraeara_rapport_annuel2020_deliberevf_cr.pdf (visité le 10/11/2022), 31 p.

— *Rapport d'activité 2021, 2022*, URL : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_activites__mrae_ara2021.pdf (visité le 10/11/2022), 45 p.

— *Rapport d'activité 2022, 2023*, URL : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/mrae_ara_ra_2022.pdf (visité le 31/05/2023), 52 p.

MISSION RÉGIONALE D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE GRAND-EST, *Rapport d'activité annuel 2020, 2021*, 41 p.

NOTRE AFFAIRE À TOUS, *Un climat d'inégalités : les impacts inégaux du dérèglement climatique en France*, 2020, 72 p.

OBSERVATOIRE DES INÉGALITÉS, *Les sports d'hiver, une pratique de privilégiés*, 9 fév 2023, URL : <https://www.inegalites.fr/Les-sports-d-hiver-une-pratique-de-privileges> (visité le 20/02/2023).

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES, *Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles*, mai 2014, 126 p.

OBSERVATOIRE DU SUIVI DU SCOT TARENDAISE-VANOISE, *Rapport annuel 2022, 2023*, 40 p.

PENEAU, Valérie, Bertand CREUCHET, Georges FRIEDRICH, Gérard LEBOURDAIS et Claude SARDAIS, *Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*, n° 007199-01, CGEDD, oct. 2010, 235 p.,

PERRET, Jacques, *L'aménagement touristique en montagne*, IRAP, déc. 2005, 73 p.

PETEL, Anne-Laurence et Dominique POTIER, *Foncier agricole*, Rapport d'information n° 1460, Assemblée nationale, 5 déc. 2018, 193 p.

SERVICE D'ÉTUDE ET D'AMÉNAGEMENT TOURISTIQUE DE LA MONTAGNE, *Le conventionnement selon la loi montagne (notice explicative)*, non daté, 30 p.

— *Procédure des unités touristiques nouvelles : bilan et propositions*, Paris : Direction de l'architecture et de l'urbanisme, 1985, 75 p.

SERVICE D'ÉTUDE ET D'AMÉNAGEMENT TOURISTIQUE DE LA MONTAGNE et François SERVOIN, *Les opérations d'aménagement touristiques en montagne et le conventionnement avec les communes*, SEATM, 2002, 28 p.

SERVICE TECHNIQUE DES REMONTÉES MÉCANIQUES ET DES TRANSPORTS GUIDÉS, *Les Remontées Mécaniques : Investissements Parc et Trafic*, 2018, 34 p.

TAUGOURDEAUL, Olivier, Jennifer HARRIS-HELLAL, Daniel MONTFORT, Elsa LIMASSET et Camille CHAUVIN, *Enjeux de la reconversion d'une friche et comment évaluer la réhabilitation écologique d'un sol dégradé, Synthèse projet Bio-TUBES*, ADEME, août 2020, URL : <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/synthese-biotubes-enjeux-reconversion-friche-2020.pdf> (visité le 31/08/2021), 42 p.

VANDEWEEGHE, Vincent, *Tarentaise : politique des U.T.N., bilan 1979-1987*, Grenoble : INERM, 1989, 132 p.

Doctrine administrative et syndicale

L’AFFAIRE DU SIÈCLE, Mémoire complémentaire déposé au Tribunal administratif de Paris, 20 mai 2019, URL : <https://notreaffaireatous.org/actions/laffaire-du-siecle/> (visité le 16/11/2022).

ASSOCIATION NATIONALE DES MAIRES DES STATIONS DE MONTAGNE, *Charte du développement durable*, oct. 2007.

ASSOCIATION NATIONALE DES MAIRES DES STATIONS DE MONTAGNE, DOMAINES SKIABLES DE FRANCE et ÉCOLE DE SKI FRANÇAIS, *La neige de culture, c’est quoi ? Skizzz vous révèle ses secrets*, 2018.

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE, Avis n° Ae 2019-65, 28 août 2019 sur le schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (Sraddet) de la région Auvergne Rhône-Alpes.

— Avis n° Ae 2020-03, 22 avr. 2020, sur le schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (Sraddet) de la région Occitanie.

BADRÉ, Michel et Claire BORDENAVE, *Climat, neutralité carbone et justice sociale - Avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, CESE, jan. 2021.

CENTRE DE DROIT DU TOURISME ET DE LA MONTAGNE, *La construction en continuité hors des parties urbanisées de la commune - Étude pour la DDE 74*, nov. 1993.

CENTRE D’ÉTUDES TECHNIQUES DE L’ÉQUIPEMENT LYON ET MÉDITERRANÉE, *Éléments pour la prise en compte de l’énergie dans les documents d’urbanisme : Fiche outil n° 7 : Approche Environnementale de l’Urbanisme (AEU®)*, 2008.

COMITÉ DE BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE, *Guide technique du SDAGE et du PGRI : eau et urbanisme en Rhône-Méditerranée, assurer la compatibilité des documents d’urbanisme avec le SDAGE et le PGRI*, déc. 2019.

COMITÉ DU MASSIF DES APES, Avis, 4 juill. 2019, de la commission « espaces et urbanisme » sur le projet de SCOT du pays de Maurienne.

COMITÉ DE MASSIF DES PYRÉNÉES, *Schéma de massif des Pyrénées - notes d’enjeux*, 28 jan.

2021.

COMMISSAIRE ENQUÊTRICE, Rapport sur le dossier n° E16000421/38 SCOT de l'Oisans, 25 sept. 2017.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *La transition, analyse d'un concept*, Théma, 2017.

COMMISSION D'ENQUÊTE, Rapport sur SCOT Oisans, 11 juill. 2019.

COMMUNE DE LANS-EN-VERCORS, *Étude d'impact du projet de création d'une retenue collinaire à Lans-en-Vercors*, avr. 2016.

CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL AURA, Avis sur le rapport du Conseil régional « Faire d'Auvergne-Rhône-Alpes la première montagne durable d'Europe », oct. 2021.

CONSEIL D'ÉTAT, Avis n° 401933, 4 fév. 2021, sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets.

CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES, Avis n° 21-01-25-02435, 25 jan. 2021, rendu en urgence sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE, Relevé opérationnel du comité stratégique pour le tourisme en montagne, Paris, 12 fév. 2019.

CONSEIL NATIONAL DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, Délibération n° 2021-01, 26 jan. 2021 : avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Contrat de plan interrégional État-région 2021-2027 : Plan de relance-Mise en œuvre du programme « Avenir Montagnes » pour le massif des Vosges, 2021, URL : <https://www.prefec-tures-regions.gouv.fr/grand-est/content/download/89616/575300/file/CPIER%5C%202021-2027%5C%20.pdf> (visité le 15/11/2022).

CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT, Avis, 2 mars 2021, sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions.

CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT, Propositions, 29 jan. 2021.

Déclaration commune des états généraux de la transition du tourisme en montagne, 23 sept. 2021, URL : <https://www.eg-transitionmontagne.org/declaration-commune-des-etats-generaux-de-la-transition-du-tourisme-en-montagne-24-septembre-2021/> (visité le 22/03/2022).

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, *La montagne, une loi une politique*, brochure, Paris : supplément au BTI n° 389, non daté.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT DU CALVADOS, *La constructibilité limitée dans les communes sans document d'urbanisme*, 31 déc. 2009.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT DE L'ISÈRE, *Instruction des actes individuels d'urbanisme, dispositions particulières aux zones de montagne*, 12 déc. 2006.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DES ALPES MARITIMES, *Fiche d'évaluation de la DTA III-h) sur l'objectif à atteindre « maîtriser le développement »*, 2013.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES CORRÈZE, *Application du principe de constructibilité limitée*, sept. 2013.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DES HAUTES-PYRÉNÉES, *Constructibilité hors des parties urbanisées ou en discontinuité des bourgs*, sept. 2011.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'ISÈRE, *Instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes soumises aux dispositions de la loi Montagne et qui ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme*, 19 mars 2013.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES SAVOIE, *Bâtiments isolés ou groupes de bâtiments isolés en zone de montagne*, 6 août 2018.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT DE SAVOIE ET DE HAUTE-SAVOIE, *Dispositions relatives à l'extension de l'urbanisation en zone de montagne*, nov. 1995.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE, *Flash n° 01-2022*, 19 jan. 2022 : *Apports de la loi climat et résilience dans la lutte contre l'artificialisation des sols*.

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Bulletin d'information statistique*, n° 130, mars 2019.

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT PACA, *La loi Montagne, guide d'application en région PACA*, mars 2014.

DOMAINES SKIABLES DE FRANCE, *Communiqué de presse : Changement climatique et activités de montagne : DSF appelle à la mobilisation générale et annonce la prochaine mutualisation de financements en faveur de la préservation des massifs français*, 7 nov. 2019, URL : <http://pro.france-montagnes.com/wp-content/uploads/2019/12/DSF-PARIS-CP-0711.pdf> (visité le 13/09/2021).

— *Éco-engagements collectifs des domaines skiables de France : feuille de route environnementale adoptée par l'ensemble des opérateurs de remontées mécaniques et Domaines skiables de France*, 2020.

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT AURA, Note pédagogique neige artificielle, déc. 2021.

GISCARD D'ESTAING, Valéry, La politique nationale de la montagne et de l'environnement : discours prononcé à Vallouise (Hautes-Alpes) le 23 août 1977, SID, 1977.

GOUVERNEMENT, Plan avenir montagne, dossier de presse, 21 mai 2021.

HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, Avis portant sur le projet de loi climat et résilience, fév. 2021.

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME D'ÎLE DE FRANCE, *Comprendre la consommation des espaces agricoles et naturels, Glossaire pédagogique*, juin 2016, URL : <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/comprendre-la-consommation-des-espaces-agricoles-et-naturels/> (visité le 23/09/2022).

INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET L'ENVIRONNEMENT, *Tourisme de montagne : la transition des stations de sport d'hiver face à la fragilité de l'enneigement*, Communiqué de presse, 25 oct. 2021.

MACRON, Emmanuel, Déclaration sur les défis et priorités du nouveau quinquennat et le rôle des préfets dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale : discours prononcé à Paris le 15 septembre 2022.

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES et MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, Fiche technique relative aux objectifs et modalités de fonctionnement de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), juill. 2019.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, *Guide pratique : versants rocheux*, déc. 2014.

— *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques naturels, Avalanches*, août 2015.

— *Guide : Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)*, oct. 2016.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Politique de la montagne - L'action foncière en montagne*, 1978.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, Équipement et Logement, Thèmes et commentaires 1.1 – *Champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la*

protection de la montagne, non daté.

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE, *Guide de modernisation du contenu du plan local d'urbanisme*, avr. 2017.

MINISTÈRE DU TOURISME et DDE DE L'ISÈRE, Schéma de cohérence Oisans, Unités touristiques nouvelles. Document présenté à la commission spécialisée des UTN du 8 juillet 1993.

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, *La biodiversité s'explique*, juill. 2018.

— *Plan biodiversité, biodiversité tous vivants*, juill. 2018.

— *Plan national d'adaptation au changement climatique 2018-022, dit « PNACC II »*, 2018.

— *Stratégie Nationale bas-carbone : la transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone*, mars 2020.

MISSION RÉGIONALE D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE AURA, Avis n° 2016-ARA-AP-0085, 28 oct. 2016 sur la retenue collinaire sur la commune de Lans-en-Vercors.

— Avis n° 2016-ARA-AP-00041 à 00050, 14 déc. 2016, sur le projet dénommé « aménagement de la combe de Coulouvrier » sur les communes d'Arâches-la-Frasse, Morillon et Samoëns (Haute-Savoie).

— Avis n° 2016-ARA-AP-00182, 24 févr. 2017, Aménagement de la piste verte du Signal sur la commune de Huez (38).

— Avis n° 2017-ARA-AUPP-00203, 14 mars 2017, sur l'élaboration du SCoT de la communauté de communes de l'Oisans (38).

— Avis n° 2018-ARA-AUPP-00600, 19 mars 2019, sur l'élaboration du SCoT de la communauté de communes de l'Oisans (38).

— Avis n° 2019-ARA-AUPP-00730, 20 août 2019, relatif à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale Pays de Maurienne.

— Avis n° 2020-ARA-AP-993, 30 avr. 2020, relatif au projet du remplacement du télésiège du Chalvet et d'enneigement de la piste Campanule présenté par la Société d'Aménagement Touristique de l'Alpe d'Huez et des Grandes Rousses sur la commune de Huez.

— Avis n° 2021-ARA-AP-1128, 21 avr. 2021, relatif à l'aménagement du domaine skiable de l'Alpe d'Huez - remplacement du télésiège du Chalvet, reprofilage et enneigement de la piste des Campanules sur la commune d'Huez (38).

- Avis n° 2021-ARA-AP-1147, 25 mai 2021, sur l'aménagement du domaine skiable de Chamrousse : extension de la production de neige de culture sur le secteur de Roche Béranger de la commune de Chamrousse (38).
 - Avis n° 2021-ARA-APP-1067, 19 oct. 2021, sur le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération d'Arlysière (73).
 - Avis n° 2021-ARA-AUPP-AP-0123x, 9 nov. 2021, sur le remplacement du télésiège de la Bérangère, porté par la régie des remontées mécaniques de Chamrousse, sur la commune de Chamrousse (38).
 - Avis n° 2021-ARA-AUPP-1098, 18. jan. 2022, sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) du Haut-Chablais de la communauté de communes du Haut-Chablais (74).
 - Avis n° 2021-ARA-AP-1265 et 2021-ARA-AP-1266, 18 jan. 2022, sur le reprofilage des pistes Golf et Palsembleu sur la commune d'Aime-La-Plagne (73) porté par la SNC Aime la Plagne Aménagement.
 - Avis n° 2021-ARA-AUPP-1009 et 2021-ARA-AUPP-1112, 15 fév. 2022, sur les révisions allégées n° 1 et n° 2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Val d'Isère (73).
 - Avis n° 2022-ARA-AP-1322 , 13 mai 2022, sur la retenue d'altitude de la Socqua-Aménagement de la combe de Coulouvrier - par la société Grand Massif des Domaines Skiabiles (GMDS) sur la commune de Samoëns (74).
 - Décision n° 2020-ARA-KKP-2491, 15 avr. 2020, après examen au cas par cas sur le projet dénommé « Projet d'aménagement de la zone du Mollard » sur la commune de Saint-Sorlin-d'Arves.
 - Décision n° 2021-ARA-KKP-2518, 21 fév. 2022, sur la modification n° 1 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant programme local de l'habitat et tenant lieu de schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes Cœur de Chartreuse (38-73).
 - Information sur l'absence d'avis de l'Autorité environnementale relatif à la révision du PLU de la commune de Les Avanchers-Valmorel (Savoie), 10 juill. 2019.
- MISSION RÉGIONALE D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE OCCITANIE, Avis n° MRAe 2019 A0154, 24 oct. 2019 sur la mise en compatibilité par déclaration de projet concernant une unité touristique nouvelle (UTN) du plan local d'urbanisme de la commune de Formiguères (66).
- MISSION RÉGIONALE D'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE PACA, Avis n° MRAe 2021APACA

52/2986, 28 oct. 2021, sur la création de l'unité touristique nouvelle (UTN) Bayle Coste du Lac sur la commune du Sauze-du-Lac (05).

— Avis n° MRAe 2022APPACA37-38/3125-3143, 25 mai 2022, sur le projet touristique et résidentiel « Bayle Coste du Lac », au Sauze-du-Lac (05) - permis de construire et défrichement.

PRÉFET DES HAUTES-ALPES et DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT 05, Loi « Montagne », Intervention de l'État en matière de chalets d'alpage, 19 oct. 1995.

PRÉFET DE LA HAUTE-SAVOIE, Chalets d'alpage, réglementation, non daté.

PRÉFECTURE DES HAUTES-PYRÉNÉES, Guide de procédure pour l'aménagement des granges foraines, fév. 2008 actualisé déc. 2016 - avr. 2018.

PRÉFET DE L'ISÈRE, Note au Président de la communauté de communes de l'Oisans, élaboration du SCoT de l'Oisans-enjeux de l'État, 30 déc. 2013.

PRÉFET DE LA RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, *32 actions pour préserver durablement nos ressources naturelles - livre blanc*, 2021, 24 p.

PRÉFET DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES, *Feuille de route des services de l'Etat pour la région Rhône-Alpes « L'État s'engage pour une gestion durable et économe du foncier en Rhône-Alpes »*, nov. 2012, URL : http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/document_strategie_foncier.pdf (visité le 18/01/2022).

PRÉFET DE SAVOIE, Avis, 5 août 2019, sur le projet de SCOT du pays de Maurienne, délibéré par le conseil syndical le 30 avr. 2019.

PRÉFET DE SAVOIE, Doctrine en matière de restauration des chalets d'alpage, non daté

PREMIER MINISTRE, *La montagne : un territoire exceptionnel, un patrimoine vivant. Feuille de route du Gouvernement pour la montagne, à l'heure du défi climatique* présentée au Conseil national de la montagne le 25 septembre 2015.

Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, étude d'impact, 14 sept. 2016.

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, étude d'impact, 25 juin 2013.

Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, n° 3959, 3 juill. 2016.

VANAT, Laurent, Conférence de presse en ligne dans le cadre du Mountain Planet 2021, URL : <https://www.youtube.com/watch?v=8897FkwacYc> (visité le 28/08/2021).

Plans et schémas d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement

Carte communale de La Chapelle-du-Bard (38), 5 sept. 2006.

Carte communale du Freney d'Oisans (38), 30 avr. 2003.

Carte communale de Laffrey (38), 25 mai 2020.

Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, 2 oct. 2015.

Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, annexe 2 : plan montagne, 2 oct. 2015.

Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, annexe 8 : Schéma d'orientation pour le développement touristique, 2 oct. 2015.

Plan de gestion des risques inondation Rhône-Méditerranée, approuvé par arrêté du préfet coordonnateur de bassin, 7 déc. 2015.

Plan local d'urbanisme d'Allemont, 18 mars 2019.

Plan local d'urbanisme d'Auris-en-Oisans, 28 nov. 2019.

Plan local d'urbanisme de Chamrousse, 25 nov. 2019.

Plan local d'urbanisme du Freney d'Oisans, 5 mai 2021.

Plan local d'urbanisme d'Huez, 26 nov. 2019.

Plan local d'urbanisme de Mont-de-Lans, 25 oct. 2016.

Plan local d'urbanisme d'Ornon, 18 oct. 2017.

Plan local d'urbanisme de Saint-Etienne-de-Tinée modifié, 1^{er} déc. 2016.

Plan local d'urbanisme de Saint-Martin-le-Vinoux, mis en compatibilité, 23 juill. 2018.

Plan local d'urbanisme de Susville, 15 mars 2018.

Plan local d'urbanisme de Tignes, 30 sept. 2019.

Plan local d'urbanisme de Val d'Isère, Révisions allégées n° 1 et n° 2 arrêtées, 8 nov. 2021.

Plan local d'urbanisme de Valmorel, 9 juin 2020.

Plan local d'urbanisme de Venosc, 31 mai 2011.

- Plan local d'urbanisme de Villard-de-Lans, révision simplifiée, 15 nov. 2012.
- Plan local d'urbanisme de Villard-Reculas, 17 déc. 2005.
- Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de Programme local de l'habitat et valant SCOT, du Cœur de Chartreuse, 19 déc. 2019.
- Plan d'occupation des sols d'Allemont, 25 juill. 1987.
- Plan d'occupation des sols de Corps, révision simplifiée, 2 juin 2007.
- Plan d'occupation des sols de Corrençon, 9 juill. 1986.
- Plan d'occupation des sols de Corrençon modifié, 31 mars 2004.
- Plan d'occupation des sols d'Huez, 8 oct. 1993.
- Plan d'occupation des sols de La Garde, 8 nov. 1986.
- Plan d'occupation des sols de Mont-de-Lans, 31 jan. 1980.
- Plan d'occupation des sols de Mont-de-Lans, révisé, 29 nov. 2010.
- Plan d'occupation des sols d'Ornon, 3 mars 1989.
- Plan d'occupation des sols d'Oz-en-Oisans, 11 fév. 1989.
- Plan d'occupation des sols de Saint-Christophe-en-Oisans, 18 déc. 1997.
- Plan d'occupation des sols de Saint-Honoré, 23 nov. 1989.
- Plan d'occupation des sols de Vaujany, 18 fév. 1989.
- Projet de convention de massif Massif central 2021-2027, mis à disposition du public le 17 février 2022, 2021.
- Projet de Directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord, dossier soumis à enquête publique, nov. 2009.
- Projet de Plan climat air énergie territorial Arlysère arrêté, 9 nov. 2017.
- Projet de Plan climat air énergie territorial Tarentaise-Vanoise, URL : https://www.tarentaise-vanoise.fr/wp-content/uploads/2018/02/APTV_Diagnostic-PCAET.pdf (visité le 28/08/2021).
- Projet de Plan climat énergie territorial Oisans, 2012.
- Projet de Plan local d'urbanisme d'Huez arrêté, 19 sept. 2012.
- Projet de Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de Programme local de l'habitat du Haut-Chalais arrêté, 14 sept. 2021.

Projet de Schéma de cohérence territoriale du Chablais arrêté, 14 fév. 2019.

Projet de Schéma de cohérence territoriale de l'Oisans, arrêté, 1^{er} déc. 2016.

Projet de Schéma de cohérence territoriale de l'Oisans arrêté, 8 nov. 2018.

Projet de Schéma de cohérence territoriale Vaison-Ventoux arrêté, 27 nov. 2019.

Schéma d'aménagement de développement et de protection de la montagne corse 2017-2023, 2017.

Schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Drac et de la Romanche (SAGE), 15 fév. 2019.

Schéma de cohérence territoriale du Briançonnais, 3 juill. 2018.

Schéma de cohérence territoriale de la Grande Région de Grenoble 2030, 21 déc. 2012.

Schéma de cohérence territoriale Maurienne, 25 fév. 2020.

Schéma de cohérence territoriale Tarentaise-Vanoise, 14 déc. 2017.

Schéma directeur de la région grenobloise, 12 juill. 2000.

Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin du bassin Rhône-Méditerranée 2016-2021 approuvé par arrêté, 3 déc. 2015.

Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Rhône-Méditerranée 2022-2027, approuvé par arrêté, 21 mars 2022.

Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes, 16 juin 2006.

Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Alpes 2013-2020, avr. 2013.

Schéma interrégional du massif des Alpes, 11 déc. 2020.

Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif du Jura, fév. 2015, URL : <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bourgogne-franche-comte/Grands-dossiers/Massif-du-Jura> (visité le 15/11/2022).

Schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif des Pyrénées, oct. 2013.

Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires AURA, 10 avr. 2020.

Schéma régional climat air énergie Rhône-Alpes, 24 avr. 2014.

Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation AURA, 2017-2021, 14 déc. 2016.

Médias

« 142 skieurs professionnels alertent “Notre sport est en danger” », *Montagne leaders news*, 22 fév. 2023, 603.

« 300 M€ pour le ski en Haute-Savoie », *Montagne leaders news*, 1^{er} déc. 2021, 576, p. 1.

« 66 millions d'euros de retombées pour l'Ariège », *La dépêche du midi*, 27 déc. 2012, URL : <https://www.ladepeche.fr/article/2012/12/27/1523978-66-millions-d-euros-de-retombees-pour-l-ariege.html> (visité le 15/11/2022).

« Une activité motoneige dans le viseur de la justice à Chamrousse », France Bleu Isère, 7 fév. 2022, URL : <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/une-activite-motoneige-dans-le-viseur-de-la-justice-a-chamrousse-1644245604> (visité le 22/10/2022).

AMBROISE-RENDU, Marc, « Dossier après dossier, la montagne au tribunal », *Le Monde*, 6 déc. 1980, p. 25.

« Aménagement de la vallée de l'Eau d'Olle, un nouvel élan après l'accord Oz-Vaujany », *Le Dauphiné Libéré*, 20 mars 1986.

« L'ANMSM alerte les pouvoirs publics sur la rénovation de l'immobilier de loisirs », *Montagne leaders news*, 22 fév. 2023, 603, p. 9.

« L'appel de la nature au sommet de la Croix de Chamrousse », *Le Dauphiné Libéré-Isère*, 21 oct. 2021.

« L'avenir du métier de guide de montagne en question », *Montagne leaders news*, 15 juin 2022, 589.

« Les bastons du berger », *Le Postillon*, 2022, 65.

« Le berger et les flashcodes », *Le Postillon*, 2021, p. 27-30.

BINCTIN, Barnabé, « Face au réchauffement climatique, l'industrie du ski en “tout schuss” vers le précipice », *Bastamag*, 23 avr. 2019.

BOUTRY, D., « Grand Massif : la cohérence nécessaire », *AM*, nov. 1991, 105, p. 22.

« Calendrier scolaire : le cadeau du gouvernement aux stations de ski », *L'Express*, 8 avr. 2015.

CARREL, François, « L'Alpe d'Huez, la montagne terrassée », *Libération*, 28 oct. 2016, URL : https://www.liberation.fr/futurs/2016/10/28/l-alpe-d-huez-la-montagne-terrassee_1525006/ (visité le 04/03/2022).

« Le cauchemar des Deux Alpes-d'Huez : péter des câbles toujours plus gros », *Le Postillon*, 2021, p. 9-12.

CERINSEK, Patricia, « Nouveau télésiège, nouveaux canons à l'Alpe d'Huez : l'avis de l'autorité environnementale éclipsé », *Place Gre'Net*, 14 sept. 2020.

CHANDELLIER, Antoine, « La Compagnie des Alpes veut diversifier ses stations », *Le Dauphiné Libéré*, 2 juin 2021.

CHOLEZ, Laury-Anne, « Dans les Écrins, la fonte du glacier condamne un refuge historique », *Reporterre*, 6 août 2021, URL : <https://reporterre.net/Dans-les-Ecrins-la-fonte-du-glacier-condamne-un-refuge-historique> (visité le 28/10/2021).

« Cinq choses à savoir sur Gilles Chabert », *Skichrono*, 23 mai 2018, URL : <https://www.ledauphine.com/skichrono/2018/05/22/cinq-choses-a-savoir-sur-gilles-chabert> (visité le 10/09/2022).

« Climat : pour l'autorité environnementale, "la transition écologique n'est pas amorcée en France" », *France info*, 7 mai 2022.

COMET, Claude, « Le refuge du Goûter, très haut perché : un nouveau symbole », *L'Obs, Rue 89*, 25 jan. 2017, URL : <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-lingue-des-alpages/20170125031/le-refuge-du-gouter-tres-haut-perche-un-nouveau-symbole.html> (visité le 30/05/2023).

COURAGEOT, Sophie, « Jeux asiatiques d'hiver en Arabie Saoudite : "un projet aberrant et totalement à l'opposé de ce qui est souhaitable pour la planète" dénoncent les stations de ski françaises », *France 3 Bourgogne Franche-Comté*, 6 oct. 2022, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne-franche-comte/doubs/jeux-asiatiques-d-hiver-en-arabie-saoudite-un-projet-aberrant-et-totalement-a-l-oppose-de-ce-qui-est-souhaitable-pour-la-planete-denoncent-les-stations-de-ski-francaises-2629540.html> (visité le 21/05/2023).

DAVIER, Laurent, « Michel Vion : "Jean Castex a officialisé l'inversion du calendrier scolaire pour les vacances d'hiver en 2023" », *Ski Chrono*, 27 mai 2021, URL : <https://www.ledauphine.com/skichrono/2021/05/27/michel-vion-jean-castex-a-officialise-l-inversion-du-calendrier-scolaire-pour-les-vacances-d-hiver-en-2023-sport> (visité le 02/06/2023).

DE PAOLA, Florian, « Les 5 engagements responsables que prend l'industrie du tourisme », *L'Écho touristique*, 17 sept. 2021, URL : <https://www.lechotouristique.com/article/les-5-engagements-responsables-que-prend-l-industrie-du-tourisme>

ements-durables-du-tourisme?utm_source=newsletter-973%5C&utm_medium=email%5C&utm_campaign=Newsletter-973 (visité le 14/02/2022).

DESCAMPS, Philippe, « Quand la montagne s'émancipe du ski alpin », *Le Monde Diplomatique*, avr. 2021, 4 et 5.

« Le Dévoluy sera relié d'ici 2025 », *Montagne leaders news*, 20 oct. 2021, 573, p. 4.

« L'État s'attaque aux logements inoccupés des stations », *La Dauphiné Libéré*, 19 jan. 2022.

Exposition « Grenoble 1968, Les jeux olympiques qui ont changé l'Isère », *Musée Dauphinois*, Grenoble, 1968.

FÉRAILLE, E., *Arrêtez le massacre*, FNE actualités montagnes, 20 fév. 2023.

« La Foux d'Allos a sa piste synthétique », *Montagne leaders news*, 15 juin 2022, 589.

GIACCONES, Loïc, « Une station de ski anticipe sa fermeture en raison du changement climatique », *La Relève et la Peste*, 26 mars 2021, URL : <https://lareleveetlapeste.fr/une-station-de-ski-anticipe-sa-fermeture-en-raison-du-changement-climatique/> (visité le 02/04/2021).

« Gilles Chabert, le gremlin dauphinois », *Le Postillon*, mars 2017, 39.

GONZALEZ, Isabelle, « Drame de La Clusaz : l'accueil des saisonniers d'hiver en question », *France 3 AURA*, 5 jan. 2013, URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/2013/01/05/l-accueil-des-saisonniers-d-hiver-en-question-apres-le-drame-de-la-clusaz-174983.html> (visité le 14/09/2022).

GORIUS, Aurore et Vincent SOREL, « Lobbies : entre deux portes », *La Revue Dessinée*, 2020, 27, p. 133-173.

« Le gouvernement lance une consultation avec un scénario de +4 °C », *Montagne leaders news*, 31 mai 2023, 610, p. 5.

« Gresse en vercors : le projet d'enneigeurs plébiscité », *Montagne leaders news*, 19 mai 2021, 565, p. 4.

GUILLEMOT, Inès, « Matheysine : un scénario "ambitieux" pour la station de l'Alpe du Grand Serre », *Le Dauphiné Libéré*, 30 août 2021.

« Investissements 2021, 268 M€ inattendus.... », *Montagne leaders*, n° 288 jan.-févr. 2022, p. 69-88.

LAIMÉ, Marc, « Dans les Alpes, la neige artificielle menace l'eau potable », *Le Monde Diplomatique*, 21 jan. 2019.

LEONARDI, Paolo, « Vaujany : un village électrifié par une poule aux œufs d'or nommée EDF », *Le Soir*, 19 fév. 2018, URL : <https://www.lesoir.be/140927/article/2018-02-19/vaujany-un-village-electrifie-par-une-poule-aux-oeufs-dor-nommee-edf> (visité le 30/08/2022).

LEPAGE, Franck, *Inculture(s)*, Conférence disponible sur https://www.youtube.com/watch?v=joq8_E3LDMc (visité le 18/06/2023).

« Loi montagne 2 : les maires des stations attendent des confirmations et des nouvelles améliorations au Sénat », *Montagne leaders news*, 30 nov. 2016, 466.

MABILE, Stéphane, « La réforme des “unités touristiques” en zones de montagne », *actu-environnement.com*, 8 fév. 2016, URL : <https://www.actu-environnement.com/blogs/sebastien-mabile/266/sebastien-mabile-reforme-unites-touristiques-zones-montagne-374.html> (visité le 19/10/2021).

MASSEMIN, Émilie, « Pour sauver la forêt du Morvan, des gens se groupent pour l'acheter peu à peu », *Reporterre*, 17 juin 2017, URL : <https://reporterre.net/Pour-sauver-la-foret-du-Morvan-des-gens-se-groupent-pour-l-acheter-peu-a-peu> (visité le 23/05/2023).

— « En montagne, à Chamrousse, les bétonneurs rêvent encore de développer la station de ski », *Reporterre*, 10 fév. 2016, URL : <https://reporterre.net/En-montagne-a-Chamrousse-les-betonneurs-revent-encore-de-developper-la-station> (visité le 19/10/2021).

« Mauvaise ambiance à Gresse-en-Vercors : Les canons ou la mort ? », *Le Postillon*, 2021, p. 18-23.

MAYER, Claire, « En Gironde, les expropriés de l'immeuble Signal, symbole de l'érosion côtière, seront indemnisés », *Le Monde*, 28 jan. 2021.

MERCKX, Ingrid, « La guerre des canons à neige », *Alternatives économiques*, 2022, 2, p. 64-65.

MOLGA, Paul, « Un bilan carbone pour les stations de sports d'hiver », *Les Échos*, 22 jan. 2010.

« Mountain Wilderness devant la Cour des comptes », *Montagne leaders news*, 17 mai 2023, 609, p. 7.

« Le nouveau skatepark est ouvert au public », *Le Dauphiné Libéré*, 29 août 2021, URL : <https://www.ledauphine.com/culture-loisirs/2021/08/29/le-nouveau-skatepark-est-ouvert-au-public> (visité le 18/08/2022).

« Nouveau télésiège, nouveaux canons à neige à l'Alpe d'Huez : l'avis de l'autorité environnementale éclipsé », *Place Gre'net*, 14 sept. 2020.

PÉRISSE, Mathieu et Jérémy CAPANNA, « Sur la mauvaise pente », *La Revue Dessinée*, 2019, 26, p. 190.

« Les pieds sur terre : les plus hauts sommets », *France culture*, 21 fév. 2023, URL : <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-pieds-sur-terre/les-plus-hauts-sommets-6531297> (visité le 03/03/2023).

« La pollution sonore au col du Glandon », *Montagne leaders news*, 25 jan. 2023, 601, p. 8.

« Pour la montagne », *Lettre de la montagne*, supplément au n° 29-2, mars 1997, p. 7.

PUEYO, Thomas, « Haro sur les motoneiges dans l'Isère : plusieurs engins saisis par la justice lors d'une sortie à Chamrousse », *Le Parisien*, 8 fév. 2022.

« La région Bourgogne-Franche Comté débloque 17 millions d'euros », *Montagne leaders news*, 6 oct. 2021, 572, p. 6.

ROLLOT, Catherine, « Les (jeunes) bronzés ne font plus de ski », *Le Monde*, 3 jan. 2020.

ROUSSEL, Florence, « Bilan carbone des stations de montagnes : les transports et l'habitat en première ligne », *actu-environnement.com*, 14 jan. 2010.

SCHEPMAN, Thibaut, « Peur sur la glisse », *L'Équipe*, 10 nov. 2021.

« La station de ski d'Ascu : passé, présent, futur », *France info Haute-Corse*, 11 juin 2020, URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/haute-corse/station-ski-ascu-passe-present-futur-1606155.html> (visité le 24/08/2021).

STAVO-DEBAUGE, Sandra, « Le plan Montagne III de la région Auvergne-Rhône-Alpe : 100 millions pour le ski », *Alpine Mag*, 17 sept. 2021, URL : <https://alpinemag.fr/plan-montagne-i-i-region-auvergne-rhone-alpes-100-millions-pour-le-ski/> (visité le 09/09/2022).

T., Éric, « Le ski-bashing ou le second péril climatique de l'industrie du ski », *Altitude news*, 18 nov. 2019, URL : https://www.altitude.news/business/2019/11/18/ski-bashing-industrie-ski-changement-climatique/#google_vignette (visité le 11/03/2022).

« Touche pas à mon canon », *Le Postillon*, 2021, p. 24-25.

« Tourisme de montagne : le gouvernement veut "faciliter" une saison de ski qui s'annonce "très bonne" », *France 3 Alpes*, 22 sept. 2021, URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/tourisme-de-montagne-le-gouvernement-veut-faciliter-une-saison-de-ski-qui-s-annonce-tres-bonne-2259148.html> (visité le 03/03/2023)

VALO, Martine, « "La transition écologique n'est pas amorcée en France" : le constat sévère de l'Autorité environnementale », *Le Monde*, 6 mai 2022.

« ZAN : les décrets d'application pourraient évoluer », *Intercommunalités de France*, 25 juill. 2022, URL : https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=6801%5C&num_thematique=12%5C&id_newsletter=531#.Yt6fdgm6U14.twitter (visité le 09/08/2022).

ZIGNANI, Gabriel, « Chamrousse s'engage sur la piste verte », *La Gazette des communes*, 6 sept. 2021, p. 14.

Littérature non juridique et bandes dessinées

DESTANQUE, Robert, *Une soupe aux herbes sauvages- Émilie Carles*, Le livre de poche, 1979, 280 p.

GIONO, Jean, *L'homme qui plantait des arbres*, Paris : Gallimard, 1996.

LAMARTINE, Alphonse de, « Le lac », in, *Méditations poétiques*, Lgf, 2006.

OSUNDARE Niyi, « Mountains of the mind », in *La montagne entre image et langage dans les territoires anglophones. Mountain : in image and word in the English-speaking world*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 2008, p. 9-16.

SAMIVEL, *Le Grand Oisans sauvage*, Arthaud, 1978, 128 p.

SQUARZONI, Philippe, *Saison brune*, Paris : Delcourt, 2012.

Droit international

Textes juridiques

Conventions internationales et documents issus de ces conventions

Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, dite « convention de Ramsar », 2 fév. 1971.

Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 16 nov. 1972.

Convention sur la biodiversité biologique, 5 juin 1992.

Convention des nations unies sur la lutte contre la désertification, 17 juin 1994.

Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, 11 déc. 1997.

Convention sur la diversité biologique, note du Secrétaire exécutif UNEP/CBD/SBSTTA/8/5, *Thème principal : diversité biologique des montagnes. État et évolution de, et menaces pesant sur, la diversité biologique des montagnes*, 5 déc. 2002

Accord de Paris, 12 déc. 2015.

Pacte de Glasgow pour le climat, 31 oct. 2021.

Résolutions, décisions et déclarations

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 12 août 1992.

— Résolution A/RES/53/24, *Année internationale de la montagne (2002)*, 10 nov. 1998.

— Résolution A/RES/53/200, *Proclamation de 2002 Année internationale de l'écotourisme*, 15 déc. 1998.

— Résolution A/RES/56/8, *Année des Nations Unies pour le patrimoine culturel (2002)*, 21 nov. 2001.

— Résolution A/RES/57/245, *Année internationale de la montagne, 2002*, 20 déc. 2002.

— Résolution A/RES/64/205, *Développement durable dans les régions montagneuses*, 21 déc. 2009.

— Résolution A/RES/66/205, *Développement durable dans les régions montagneuses*, 22 déc. 2011.

— Résolution A/RES/66/288, *L'avenir que nous voulons*, 27 juill. 2012.

— Résolution A/RES/70/1, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, 25 sept. 2015.

— Résolution A/73/165, *Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, 17 déc. 2018.

— Résolution A/RES/76/129, *Année internationale du développement durable dans les régions montagneuses, 2022*, 16 déc. 2021.

— Résolution A/77/276, *Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques*, 29 mars 2023.

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, Résolution 7/23, *Droits de l'homme et changements climatiques*, 28 mars 2008.

— Résolution 10/4, *Droits de l'homme et changements climatiques*, 25 mars 2009.

- Résolution 18/22, Droits de l'homme et changements climatiques, 30 sept. 2011.
- Résolution 26/27, Droits de l'homme et changements climatiques, 27 juin 2014.
- Résolution 29/15, Droits de l'homme et changements climatiques 2 juill. 2015.
- Résolution 32/33, Droits de l'homme et changements climatiques, 1^{er} juill. 2016.
- Résolution 35/20, Droits de l'homme et changements climatiques, 22 juin 2017.
- Résolution 38/4, Droits de l'homme et changements climatiques, 5 juill. 2018.
- Résolution 41/21, Droits de l'homme et changements climatiques, 12 juill. 2019.
- Résolution 44/7, Droits de l'homme et changements climatiques, 16 juill. 2020.
- Résolution 48/13, Droit à un environnement propre, sain et durable, 8 oct. 2021.
- Résolution 47/24, Droits de l'homme et changements climatiques, 26 juill. 2021.
- Résolution 50/9, Droits de l'homme et changements climatiques, 7 juill. 2022.

UNESCO, Décision du Comité intergouvernemental inscrivant l'alpinisme sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité, 29 nov. 2019, n° 14.COM 10.b.12.

Rapports

- GRUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT, *Changement climatique : les évaluations du GIEC de 1990 et 1992*, GIEC, OMM et PNUE, juin 1992, 182 p.
- *Seconde évaluation du GIEC Changement de climat, rapport de synthèse*, 1995, 64 p.
 - *Bilan 2001 des changements climatiques, Rapport de synthèse*, 2001, 205 p.
 - *Changements climatiques 2007, Rapport de synthèse*, 2007, 104 p.
 - *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse*, 2014, 164 p.
 - *Climate Change and Land : an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019, 896 p.
 - *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, 2019, 702 p.
 - *Summary for Policymakers*, 2022, 33 p.
 - *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working*

Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022, 3056 p.

— *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate : special report of the intergovernmental panel on climate change*, 2022, 756 p.

ORGANISATION MÉTÉOROLOGIQUE MONDIALE et al., *United In Science 2023 - Sustainable development edition*, Genève : OMM, 2023, 80 p.

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME, *La Covid-19 et la transformation du tourisme*, août 2020, 27 p.

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME et ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Understanding and Quantifying Mountain Tourism*, Madrid, Rome, 2023, 80 p.

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME et PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT, *Climate change and tourism : responding to global challenges*, Madrid : WTO, 2008, 256 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Notre avenir à tous*, dit « Rapport Brundtland », Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987, URL : https://fr.wikisource.org/wiki/Notre_avenir_%5C%C3%5C%A0_tous_-_Rapport_Brundtland (visité le 08/07/2022).

— *Rapport sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme*, A/HRC/10/61, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 15 jan. 2009, 35 p.

ROMEO, R., VITA, A., MANUELLI, S. ZANINI, E., FREPPAZ, M. et STANCHI, S., *Understanding Mountain Soils*, Rome : FAO, 2015, 158 p.

ROMEO, R., RUSSO, L., PARISI, F. NOTARIANNI, M., MANUELLI, S. et CARVAO, S., *Mountain tourism – Towards a more sustainable path*, Rome : FAO, 2021, 105 p.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, *Développement durable dans les régions montagneuses*, A/71/256, ONU, 29 juill. 2016, 24 p.

VILLENEUVE Annie, Astrid CASTELEIN et Mohamed Ali MEKOUAR, *Les montagnes et le droit - Tendances émergentes*, étude législative n° 75, Rome : FAO, 2002, 97 p.

Autres publications des institutions de l'ONU

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Concluding observations on the fifth Periodic Report of Australia*, Doc. E/C.12/AUS/CO/, 23 juin 2017.

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Agenda 21*, Rio de Janeiro (Brésil), 14 juin 1992.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *General Comment n° 36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the Right to Life*, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, UN Doc. CCPR/C/GC/36, 30 oct. 2018.

— *Résumé de la réunion-débat sur les droits humains des personnes âgées dans le contexte des changements climatiques*, Conseil des droits de l'homme, 29 nov. 2021.

UNESCO, *Impacts du changement climatique sur les régions montagneuses à travers le monde, Catalogue de l'exposition*, 2010, URL : <https://fr.unesco.org/events/exposition-impacts-du-changement-climatique-regions-montagneuses-travers-monde-0> (visité le 31/05/2023).

Europe

Conseil de l'Europe

Textes juridiques

Conventions

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dite « Convention européenne des droits de l'homme », 4 nov. 1950.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite « convention d'Aarhus », 25 juin 1998.

Convention européenne du paysage, dite « convention de Florence », 20 oct. 2000.

Résolutions, recommandations et positions

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, Recommandation n° 517 de relative à l'agriculture dans les régions de montagne, 1^{er} fév. 1968.

— Résolution 570 (1974), relative à la fonction européenne des régions alpines, 3 juill. 1974.

— Recommandation n° 1885 (2009) : Élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain, 30 sept. 2009.

— Résolution n° 2396 (2021), Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe, 29 sept. 2021.

COMITÉ DES MINISTRES, Résolution 74 (7), relative aux problèmes socio-économiques des régions de montagne, 27 fév. 1974.

— Résolution 75 (9) sur les régions alpines en danger, 15 avr. 1975.

— Résolution (76) 34 sur la charte écologique pour les régions de montagne en Europe, 21 mai 1976.

— Recommandation (79) 4 relative aux Principes pour une stratégie en vue du développement du tourisme dans les zones de montagne, 7 fév. 1979.

— Recommandation n° 25 concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites, 6 déc. 1991.

— Réponse à la recommandation « Élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain », Doc. 12298, 19 juin 2010.

COMITÉ PERMANENT DE LA CONVENTION RELATIVE À LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE, Recommandation n° 25 (1991) concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites, 6 déc. 1991.

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES RESPONSABLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, Résolution n° 4 sur la maîtrise de l'urbanisation dans le cadre de l'aménagement du territoire, 21-23 oct. 1976.

CONFÉRENCE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE, Résolution 132 (1982) sur les régions rurales et agricoles et les régions de montagne, 19-21 oct. 1982.

Jurisprudence

CEDH, 30 nov. 2004, n° 48939/99, *Öneryildiz c. Turquie*, JCP A 2006, p. 1002, note Ph. YOLKA ; GDDAB, 50-51, note Ph. YOLKA.

CEDH, 2020, n° 39371/20, Requête *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres Etats*.

CEDH, 2021, n° 53600/20, Requête de *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*.

Rapports

LEITNER, Alois, *Agriculture dans les régions de montagne*, Doc. 2313, Conseil de l'Europe, 9 jan. 1968.

Vidéos

SPANÓ, Róbert Ragnar, « La convention européenne des droits de l'homme est-elle suffisante en l'état pour trancher des litiges relatifs au changement climatique » : intervention lors de la conférence célébrant le 70^{ème} anniversaire de la convention européenne des droits de l'homme, URL : <https://vodmanager.coe.int/coe/webcast/coe/2020-10-05-4/en> (visité 17/11/2022).

OCDE

Rapports

AGRAWALA, Shardul, *Changements climatiques dans les Alpes européennes – Adapter le tourisme d'hiver et la gestion des risques naturels*, OCDE, 7 mars 2007, 131 p.

Union Européenne

Textes juridiques

Directive 75/268/CEE, 28 avr. 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées .

Directive 91/271/CEE du Conseil, 21 mai 1991, relative aux eaux résiduaires urbaines.

Directive 92/43/CEE du Conseil, 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau dite « directive cadre sur l'eau ».

Directive 2001/42/CE, 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plan et programme sur l'environnement.

Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil, 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil, 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE).

Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil, 23 oct. 2007, relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

Directive (UE) 2015/2302 du Parlement Européen et du Conseil, 25 nov. 2015, relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil.

Règl. (CE) 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, 5 juill. 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Règl. (UE) 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil, 17 déc. 2013, relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

Règl. (UE) 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) 73/2009 du Conseil.

Règl. (UE) 2016/424 du Parlement européen et du Conseil, 9 mars 2016, relatif aux installations à câbles et abrogeant la directive 2000/9/CE.

Résolution A2-82/87 du Parlement européen sur les régions de montagne, 13 oct. 1987, *JOCE* n° C 305, 16 nov. 1987, p. 34.

Résolution (2015/2279(INI)) du Parlement européen sur la politique de cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne, 10 mai 2016.

Traité de Lisbonne, 13 déc. 2007 modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

Jurisprudence

Cour de justice des communautés européennes et Cour de justice de l'Union européenne
CJCE, 6 avr. 2000, n° C-256/98, *Commission des communautés européennes c. République française*.

CJCE, 26 nov. 2002, n° C-202/01, *Commission des communautés européennes c. République française*.

CJCE, 23 sept. 2004, n° C-280/02, *Commission des communautés européennes c. République française*.

CJCE, 11 sept. 2011, n° C-220/99, *Commission des communautés européennes c. République française*.

CJUE, 25 mars 2021, n° C-565/19, *Armando Carvalho et autres c. Parlement et Conseil de l'UE*.

Tribunal de l'Union européenne

Tribunal de l'UE, 8 mai 2019, n° T330/18, *Armando Carvalho et autres c. Parlement et Conseil de l'UE*.

Ouvrages

CARRAUD Michel et François SERVOIN, *Le tourisme de montagne à l'heure européenne*, PUG, 2002, 188 p.

Articles

BILLET, Philippe, « L'Union européenne et la montagne : perspectives pour une meilleure maîtrise de l'urbanisation des sols en zone de montagne », in *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, sous la dir. de J.-F. JOYE, Université de Savoie, LGDJ, 2013, p. 235-249.

MOULIN, Sabine Marie, « European Union and land-use in mountain ranges : a fragmented legislation with sustainable development as a guiding thread? » in *Tourisme et Économie de Montagne : La durabilité dans les régions de montagne*, Chambéry, jan. 2018, 18 p. hal-02141317v2.

Rapports

AGENCE EUROPÉENNE DE L'ENVIRONNEMENT, *Regional Climate Change and Adaptation : the Alps facing the Challenge of Changing Water Resources*, Report 8/2009, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009, 143 p.

COMMISSION DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL, *Rapport au Parlement Européen, n° A5-0277/2001, 25 ans d'application de la réglementation communautaire en faveur de l'agriculture de montagne*, 13 juill. 2001, 19 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Livre blanc : Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*, Bruxelles, COM(2009) 147 final, 1^{er} avr. 2009, 18 p.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT, *Lignes directrices concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols*, SWD(2012) 101 final/2, Belgique : Union européenne, 2012, 62 p.

DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, Report to the European Commission, SEC(2009) 1724 final, *New insights into Mountain farming in the European Union*, 16 déc. 2009, 35 p.

Communications des institutions de l'Union européenne

COMMISSION EUROPÉENNE, *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*, COM(2011) 571 final, 20 sept. 2011, 31 p.

CONSEIL INFORMEL DES MINISTRES RESPONSABLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Schéma de développement de l'espace communautaire*, Postdam, 11 mai 1999, 94 p.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *Europe's ecological backbone : recognising the true value of our mountains*, AEE, 6/2010, Copenhagen, 2010, 248 p.

— *10 messages for 2010 mountain ecosystems*, 2010, URL : <https://data.europa.eu/doi/10.2800/54895> (visité le 20/02/2023), 16 p.

Convention alpine

Textes juridiques

Convention alpine - convention cadre, 7 nov. 1991.

Déclaration sur le changement climatique, IX/07/1, 2006.

Déclaration conjointe Alpes-Carpates sur l'adaptation au changement climatique, 2014.

Déclaration d'Innsbrück, *Alpes neutres pour le climat et résilientes au changement climatique à l'horizon 2050*, 2019.

Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'agriculture de montagne, 20 déc. 1994.

Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable, 20 déc. 1994.

Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de la nature et l'entretien des paysages, 20 déc. 1994.

Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine des forêts de montagne, 27 fév. 1996.

Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de l'énergie, 16 oct. 1998.

Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols, 16 oct. 1998.

Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme, 16 oct. 1998.

Protocole d'application de la convention alpine de 1991 dans le domaine des transports, 31 oct. 2000.

Décisions et orientations de la Conférence alpine

Alpine Climate Target System 2050, adopté par la XV^{ème}, Conférence Alpine, 4 avr. 2019.

Declaration of Innsbrück : climate-neutral and climate resilient Alps 2050, XV^{ème}, Conférence Alpine, 4 avr. 2019.

Lignes directrices pour l'interprétation de l'article 6 alinéa 3 du protocole tourisme en vue d'une pratique cohérente de sa mise en œuvre au niveau alpin, adopté par la XIV^{ème}, Conférence Alpine Convention alpine, 13 oct. 2016.

Plan d'action changement climatique dans les Alpes approuvé par la X^{ème} Conférence Alpine, 12 mars. 2009. URL : https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organisation/AC/X/ACX_annex_28_FR.pdf (visité le 20/11/2022).

Plan d'action climat 2.0 approuvé par la XVI^{ème} Conférence Alpine, 10 déc. 2020. URL : https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Organisation/TWB/ACB/AlpineConvention_ClimateActionPlan2.0_FR.pdf (visité le 20/11/2022).

Base de données

Mountainlex : <https://mountainlex.alpconv.org/>

Ouvrages

QUILLACQ, Patricia et Marco ONIDA, *Environmental Protection and Mountains. Is Environmental Law Adapted to the Challenges Faced by Mountain Areas ?*, Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2011, p. 207.

YOLKA, Philippe (dir.) *La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, 148 p.

Articles

BILLET, Philippe, « La prévention des risques naturels dans le cadre de la Convention alpine » *in La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, sous la dir. de Ph. YOLKA, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, p. 118-127.

GESCLIN, Albane, « Convention alpine et droit international public » *in La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, sous la dir. de Ph. YOLKA, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, p. 23-36.

JOANAZ DE MELO, Cristina, « Breaking the Whiteness In the Alpine Landscape : An Heritage of the Nation State Building Process (19th century) » *in Environmental Protection and Mountains. Is Environmental Law Adapted to the Challenges Faced by Mountain Areas ?*, sous la dir. de P. QUILLACQ et M. ONIDA, Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2011, p. 10-21.

JOYE, Jean-François, « Les plans/programmes français d'urbanisme et d'aménagement du territoire et la Convention alpine » *in La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, sous la dir. de Ph. YOLKA, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, p. 92-105.

JUEN, Philippe, « La Convention alpine et les transports » *in La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, sous la dir. de Ph. YOLKA, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, p. 106-117.

MOLLION, Grégory, « Le protocole tourisme » *in La Convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, sous la dir. de Ph. YOLKA, Faculté de droit de Grenoble, CIPRA, 2008, p. 128-137.

ONIDA, Marco, « A Common Approach to Mountain Specific Challenges : The Alpine Convention », *in Environmental Protection and Mountains. Is Environmental Law Adapted to the Challenges Faced by Mountain Areas ?*, sous la dir. de P. QUILLACQ et M. ONIDA, Secrétariat permanent de la Convention alpine, 2011, p. 94-111.

SERVOIN, François, « La convention alpine, la montagne et la souris », *RJE* 1997, 3, p. 341-353.

Mémoires universitaires

GUÉRIN, Marie-Anne, *La convention sur la protection des Alpes (Convention Alpine) et le protocole « Tourisme » : génèse, acteurs, enjeux* sous la dir. de F. Gerbaux, Mémoire de DEA, Sciences politiques, Saint-Martin d'Hères : IEP, 1996, 118 p.

Rapports

BADURA, Marianne, Nina KUENZER, Gertaud, SUTOR, Roland, KALZ et Sebastian SCHMID, *Quo vadis soil protection in the Alps ? Assessment of the Alpine Convention Soil Conservation Protocol and Preparation/Implementation of an International Conference*, 56/2018, German Environment Agency, 2018, 120 p.

COMITÉ DE VÉRIFICATION DE LA CONVENTION ALPINE, *Examen approfondi du thème « Tourisme »*, ImplAlp/2016/24/7/1, 2016, 34 p.

COMITÉ DE VÉRIFICATION DE LA CONVENTION ALPINE, *Examen approfondi du thème « utilisation économe des sols »*, ImplAlp/2019/28/5/1, 18 fév. 2019, 61 p.

COMMISSION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES ALPES, *Deuxième rapport sur l'état des Alpes : données, faits, problèmes, esquisses de solutions*, 2002, 433 p.

CONVENTION ALPINE, *Economical and prudent use of soil in the Alps*, Convention alpine, 10 déc. 2020, 48 p.

DESTOT, Michel, *Projet de loi n° 813 autorisant l'approbation des protocoles d'application de la convention alpine du 7 novembre 1991 dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages, de l'aménagement du territoire et du développement durable, des forêts de montagne, de l'énergie, du tourisme, de la protection des sols et des transports*, rapport n° 1634, Assemblée nationale, 2 juin 2004, 21 p.

GOLLIET, Jacques, *Projet de loi autorisant la ratification de la convention sur la protection des Alpes*, rapport n° 266, Sénat, 10 mai 1995, 22 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, *Rapport de la France pour la vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles*, nov. 2009, 179 p.

Convention Carpates

Textes juridiques

Convention cadre pour la protection et le développement durable des Carpates, Kiev, 22 mai 2003.

Protocole sur la Conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et sur la diversité paysagère, Kiev, 22 mai 2003.

Protocole sur la gestion durable des forêts, Bratislava, 27 mai 2011.

Protocole sur le tourisme durable, Bratislava, 27 mai 2011.

Protocole sur les transports durables, Mikulov, 26 sept. 2014.

Protocole sur l'agriculture durable et le développement rural, Lillafüred, 12 oct. 2017.

Orientations de la Conférence des Carpates

CONFÉRENCE DES PARTIES DE LA CONVENTION CARPATES, *Strategic agenda on climate change in the carpathian region*, 2014.

Ouvrages

GABEREL, Simon, *Construire les Carpates : l'institutionnalisation d'une Éco-Région*, Peter Lang AG, 14 déc.2015, 336 p.

Articles

DUTU, Mircea, « Le protocole sur la Conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des Carpates : une nouvelle étape dans le développement du droit international de la montagne », *RJE*, 2011, 36, 3, p. 305 à 316.

Droit comparé

Textes juridiques

Algérie, L. n° 4, 5 Jomada El Oula 1425 (23 juin 2004), relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable.

Croatie, L. 14 déc 2018 relative aux territoires vallonnés et montagneux.

Fédération de Russie, L. Daghestan n° 72, 16 déc. 2010, relative aux territoires de montagne.

— L. Ingouchie n° 1-RZ, 3 fév. 2016, relative aux territoires de montagne.

— L. d'Ossétie-Alanie du Nord n° 30-Z, 30 déc. 1998, relative aux territoires de montagne.

— Fédération de Russie, L. d'Ossétie-Alanie du Nord n° 9-RZ, 12 fév. 2019, relative aux territoires de montagne.

Géorgie, L. n° 4036-RS, 16 juill. 2015 relative au développement des régions de haute-montagne.

Italie, L. n° 1102, 3 déc. 1971, portant de nouvelles normes pour le développement de la montagne.

— L. n° 97, 31 jan. 1994, portant nouvelles dispositions pour les zones de montagne.

Kirghizistan, L. n° 151, 1er nov. 2002 relative aux territoires de montagne.

Roumanie, L. 19 juill. 2018 relative à la montagne.

Tadjikistan, L. n° 1003, 22 juill. 2013, relative aux territoires de montagne.

Ukraine, L. n° 1917-III (1917-14), 13 juill. 2000 relative au statut des villages de montagne.

Base de données

FAOlex : <https://www.fao.org/faolex/fr/>.

Jurisprudence

Autriche, Cour Constitutionnelle autrichienne, 30 sept. 2020, X. c. *Autriche*.

Colombie, Corte Suprema de Justicia, 4 avr. 2018, n° STC4360-2018, *25 jeunes v. Colombie*.

États-Unis, US District Court for the District of Oregon, 8 avr. 2016, n° 6 :15-cv-01517-TC, *Kelsey Cascade Rose Juliana v. the United States of America*.

États-Unis, US Court of Appeals for the 9th Circuit, Opinion 17 jan. 2020, n° 18-36082, DC n° 6 :15-cv-01517-TC, *Kelsey Cascade Rose Juliana v. the United States of America*.

États-Unis, US Court of Appeals for the 9th Circuit, Order 10 fév. 2021, n° 18-36082, DC n° 6 :15-cv-01517-TC, *Kelsey Cascade Rose Juliana v. the United States of America*.

Irlande, Cour suprême d'Irlande, 19 sept. 2019, n° n° 205/19, *Friends of the Irish environment*.

Norvège, Cour d'appel d'Oslo et Cour suprême norvégienne, 2020, *Nature and Youth Norway and Föreningen Greenpeace Norden v. Ministry of Petroleum and Energy*.

Pakistan, Lahore High Court, 14 sept. 2015, n° W P n° 25501, *Leghari v. Federation of Pakistan*.

Suisse, Tribunal fédéral de la Confédération helvétique, 5 mai 2020, n° 1C 37/2019, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Bundesrat*.

Rapport

VILLENEUVE, Annie, Astrid CASTELEIN et Mohamed Ali MEKOUAR, *Les montagnes et le droit - Tendances émergentes*, 75, Rome : FAO, 2002, p. 97.

Conférences

KUHERA, Masaaki, « Les enjeux de développement des stations de ski au Japon », UGA UFR de Chimie et de Biologie, 20 fév. 2020.

Table des matières

Avertissement	iii
Remerciements	v
Liste des acronymes et des abréviations	xi
Sommaire	xxi
Introduction	1
Section I L'émergence d'un droit de la montagne dans le droit transnational et national	4
§ 1. Le droit international : un droit favorable à l'identification des terri- toires de montagne	4
A. <i>Le droit européen à l'origine des politiques d'aménagement des territoires de montagne</i>	4
B. <i>Le droit international : du constat de la vulnérabilité des écosystèmes de mon- tagne à une politique de développement durable</i>	8
1. La biodiversité de montagne : un patrimoine commun à protéger	8
2. Une nécessaire démarche de développement durable pour concilier les diffé- rents enjeux montagnards	10
a. Les conventions de massif : une approche transversale de la montagne par thématiques	11
i. La Convention alpine : des pistes de progrès pour le droit français	11
ii. La Convention des Carpates : une politique de développement durable plus environnementale	15
b. L'ONU : organe d'impulsion d'une politique de développement durable des montagnes à défaut d'un droit mondial contraignant	17

3.	Le développement d'une politique de coopération internationale à l'échelle des massifs	20
a.	La coopération internationale : le développement durable des montagne comme trait d'union	20
b.	L'Union européenne : absence de politique « montagnarde » globale, mais une politique régionale centrée sur les massifs	21
§ 2.	Des droits nationaux de la montagne encore peu nombreux	23
A.	<i>De la difficulté de comparer les législations relatives à la montagne</i>	23
B.	<i>L'adoption de lois « Montagne » pour améliorer la cohésion des territoires</i>	26
1.	Les traits communs des lois « Montagne » étrangères	26
a.	Un objectif partagé de développement socio-économique	27
b.	La délimitation des zones de montagne à partir de critères hypsométriques	27
c.	Des institutions propres à la montagne	28
d.	La définition d'une politique intégrée de la montagne	28
2.	L'originalité de dispositions de certaines lois « Montagne »	30
a.	Les dispositifs originaux des lois italienne et roumaine	30
b.	La loi du Kirghizistan : une approche de la montagne par l'utilisation de ses ressources	31
§ 3.	Le droit français de la loi montagne : des politiques sectorielles à un droit global précurseur	31
A.	<i>Des politiques sectorielles pour préserver les sols</i>	32
B.	<i>L'impossible conciliation de l'industrie du tourisme avec les autres politiques sectorielles et la nécessité d'une politique globale</i>	35
1.	Le développement du tourisme en montagne : d'un tourisme estival dominant vers la monoactivité « ski »	35
2.	Un développement touristique favorisé puis maîtrisé par l'administration	37
3.	La nécessité d'une politique globale pour encadrer « la mise en marché des désirs de nature »	39
Section II Le droit de l'aménagement touristique de la montagne, objet de recherche appliquée sur un territoire sentinelle		42
§ 1.	Un travail de recherche appliquée	42
A.	<i>Origine professionnelle du projet</i>	42
B.	<i>Intérêt personnel pour le sujet et approche « Icarienne » de la montagne</i>	43
C.	<i>Méthode retenue</i>	44

§ 2. Un intérêt de la recherche qui dépasse les cimes	46
A. <i>La montagne, territoire sentinelle de l'adaptation au changement climatique</i> . .	46
B. <i>L'aménagement touristique de la montagne, un droit à contre courant de la transition écologique (problématique et plan)</i>	49

Partie I Les failles initiales d'un droit pionnier 51

Titre I La loi « Montagne » première loi de développement durable en France . 55

Chapitre 1 Une démarche de développement local confiée à la population montagnarde . . 59

Section I Une loi nationale propre à une entité géographique, qui s'inscrit dans le cadre de la décentralisation . . . 60

§ 1. La définition des zones de montagne : pilier et talon d'Achille de la loi « Montagne » 60

A. La zone de montagne, pilier de l'application de la loi « Montagne » 64

1. La zone de montagne : une définition originelle à des fins agricoles 65

2. La multiplication des classements en fonction de politiques sectorielles . . . 68

a. Une politique globale portée par une délimitation de la zone de montagne protéiforme 68

b. Une imbrication complexe des zonages au titre de l'agriculture et de l'urbanisme 70

B. La zone de montagne, talon d'Achille de l'application de loi « Montagne » . . . 71

1. Les arrêtés de classement : une source de contentieux 74

2. Les arrêtés de classement : une source de confusion pour l'application des textes 75

a. Confusion des collectivités concernées pour l'application des différents régimes juridiques 75

b. Confusions liées à l'évolution des hameaux 78

§ 2. L'attribution croissante de compétences aux collectivités territoriales en matière d'aménagement touristique 80

A. Une procédure des UTN centralisée en décalage avec les lois de décentralisation 81

B. Le tourisme, élément fondamental du droit à l'autodéveloppement 85

1. Les activités touristiques en montagne : des activités d'intérêt général coordonnées par les communes 86

a. « le développement touristique et sportif des stations de montagne constitue une œuvre d'intérêt général » depuis plusieurs décennies 87

b.	L'expérience mitigée des communes de montagne dans l'aménagement touristique avant 1985	88
c.	Un développement touristique coordonné par les communes par le biais de conventions obligatoires	91
i.	Tout aménagement touristique requiert l'intervention de la commune	91
ii.	La commune, autorité coordonnatrice des opérations touristiques	92
d.	Un système de conventionnement qui comporte toujours des failles	94
2.	La maîtrise par les communes du manteau neigeux	98
a.	La simplification des autorisations de remontées mécaniques et d'aménagement du domaine skiable	100
i.	Des procédures d'autorisation liées au domaine skiable alpin simplifiées par une instruction administrative et technique	103
ii.	Des procédures d'autorisations liées à l'aménagement des domaines skiables simplifiées par la coordination des réglementations	105
b.	La délimitation des domaines skiables par le document d'urbanisme : une mesure de développement durable déséquilibrée	108
i.	La délimitation du domaine skiable : une mesure de développement durable	108
ii.	Une délimitation concrète au profit du seul développement touristique	109
c.	La généralisation de la servitude « Montagne » pour faciliter et sécuriser l'exploitation des domaines skiables	113
i.	La servitude « Montagne », une procédure limitée aux stations classées avant 1985	113
ii.	L'extension du champ d'application et de l'objet de la servitude	115
iii.	Un encadrement qui accorde la priorité à l'aménagement touristique sur l'agriculture	117
C.	<i>La coordination de l'autodéveloppement montagnard par la procédure des UTN</i>	119

Section II Un droit de la montagne par les montagnards et pour les montagnards ? 125

§ 1. Les institutions de la montagne, sources d'un déséquilibre originel entre développement et protection 127

A.	<i>Des institutions techniques spécialistes de la montagne, qui ont perdu en lisibilité</i>	128
1.	Une perte de lisibilité des institutions liée à la multiplication de leurs domaines d'interventions	128
2.	Une perte de lisibilité liée au caractère immuable de certaines institutions malgré leur changement de statut	131
B.	<i>Des institutions politiques montagnardes peu actives pendant vingt ans</i>	134
1.	Des institutions officielles peu actives et déséquilibrées	135
a.	Le Conseil national de la montagne : une instance « de façade » peu mobilisée	136

b.	Les comités de massifs : une montée en puissance progressive mais relative	140
i.	Une origine dans la politique de rénovation rurale	140
ii.	Une composition variable en fonction des massifs	142
iii.	Des attributions essentiellement consultatives	143
iv.	Un fonctionnement dominé par la commission des UTN	145
c.	Les Commissions départementales pour la nature, les paysages et les sites (CDNPS), une instance technico-politique	148
2.	L'influence majeure des groupements d'élus de la montagne dans la définition des politiques de la montagne	152
a.	Les associations d'élus de la montagne : « L'Union sacrée » des influenceurs de la Montagne	152
b.	Les groupes d'études parlementaires : le relais des intérêts particuliers locaux	153
§ 2.	Une lente émergence du droit à la différence	154
A.	<i>Les éléments du droit à la différence : expérimentation et adaptation</i>	154
1.	Un droit à l'expérimentation peu stimulé	155
2.	Un droit d'adaptation platonique	158
B.	<i>Les documents d'expression des différences</i>	161
1.	Les prescriptions particulières de massif ou le syndrome de Pénélope	161
2.	Les directives territoriales d'aménagement : des documents restés marginaux	163

Chapitre 2 Une protection des espaces montagnards renforcée par une limitation de leur constructibilité 167

Section I Les espaces protégés comme éléments du patrimoine naturel et culturel montagnard 169

§ 1.	Des terres agricoles préservées de manière secondaire malgré la reconnaissance d'utilité publique de l'agriculture de montagne	170
A.	<i>Une protection plus économique que foncière</i>	170
B.	<i>Une protection limitée par la possibilité d'autoriser de nombreux aménagements sur les espaces agricoles</i>	176
1.	La prééminence de l'économie touristique sur l'économie traditionnelle	177
a.	Un grignotage progressif des terrains agricoles par des équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée	177
i.	Une liste d'équipements sportifs autorisés non exhaustive	177
ii.	L'implantation d'équipements de loisirs en zone agricole favorisée par le droit commun	182

b.	Les autres dispositions montagnardes privilégiant l'activité touristique . . .	185
2.	Les exceptions pour motifs patrimoniaux	187
a.	Les chalets d'alpage, emblèmes du patrimoine culturel montagnard	188
i.	Une finalité agricole limitée	188
ii.	Une possibilité dérogatoire au droit de l'urbanisme	190
iii.	Une dérogation encadrée par une autorisation préfectorale et assortie d'une servitude d'usage	192
b.	L'extension en boomerang de la dérogation patrimoniale des chalets d'alpage	195
i.	Le changement de destination des constructions isolées, possibilité amorcée par les chalets d'alpage	195
ii.	La reconstruction de ruines : une extension nationale de la possibilité de recons- truire les chalets d'alpage	195
§ 2.	Une préservation relative des espaces et paysages montagnards	197
A.	<i>Une protection générale des espaces caractéristiques montagnards réduite au droit commun</i>	198
1.	Une hiérarchisation des espaces à protéger	199
a.	Une hiérarchisation variable, qui met en valeur la très grande richesse écologique et paysagère de la montagne	200
i.	La protection des espaces remarquables dans les documents d'aménagement supracommunaux	200
α.	Les espaces « les plus remarquables » au sens de l'ancien article L. 145-7 du code de l'urbanisme	200
β.	Les espaces caractéristiques au sens de l'ancien article L. 145-3 II du code de l'urbanisme	202
ii.	La définition des espaces caractéristiques par les juridictions administratives et la doctrine récente : une conception qui dépasse les seules protections réglementaires	203
α.	L'analyse du juge	203
β.	La doctrine administrative	205
b.	La réglementation des espaces caractéristiques de montagne repose essen- tiellement sur le droit commun	206
α.	Précisions jurisprudentielles sur le champ d'application de l'ancien article L. 145-3 II	207
β.	Des outils de protection de droit commun de plus en plus nombreux	208
γ.	Une articulation complexe de la loi « Montagne » avec le droit commun	210
2.	Le juge, arbitre du respect des grands équilibres	212
i.	La notion de grands équilibres : une conciliation d'intérêts antagonistes, plus qu'une protection	212

ii.	Les grands équilibres, une notion précisée par le juge notamment à partir du contenu des UTN	214
B.	<i>Une protection d'espaces particuliers</i>	217
1.	Le patrimoine lacustre est soumis à un objectif de protection mais aussi de mise en valeur	217
a.	Les lacs sont protégés comme éléments caractéristiques du patrimoine montagnard	218
i.	Une protection à l'échelle des massifs ou parties de massif peu mise en œuvre .	218
ii.	La protection à l'échelle locale : une vision du paysage limitée	221
b.	Une protection d'urbanisme spécifique issue des lois « Montagne » et « Littoral » pour tous les lacs	224
i.	Les plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares des communes situées en zone de montagne : une protection stricte de la bande des 100 mètres	224
ii.	Les plans d'eau d'une superficie inférieure à 1 000 hectares des communes situées en zone de montagne : une protection limitée aux rives naturelles	226
α.	Un champ d'application territorial limité aux rives naturelles	226
β.	Un champ d'application matériel réduit par des exceptions à l'interdiction de construire	229
iii.	Les plans d'eau de montagne d'une superficie inférieure à 1 000 hectares situés sur le territoire des communes littorales situées en zone de montagne : un cumul de réglementations	231
2.	La limitation de routes nouvelles en zone de montagne	232
a.	La limitation de la création des routes nouvelles en bord de lac et en haute montagne	232
b.	La prise en compte des paysages pour les aménagements de routes en moyenne altitude : une portée de la réglementation insuffisante	235
c.	La limitation des routes à grands débit par le protocole « Transport » de la Convention alpine en partie écartée par le gouvernement français	237
Section II Une maîtrise de l'urbanisation assurée par le principe de regroupement des constructions nouvelles et une procédure spécifique pour les équipements touristiques		239
§ 1.	Le principe de regroupement des constructions nouvelles pour une maîtrise de l'urbanisation	239
A.	<i>L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante : un principe renforcé en montagne</i>	240

1.	L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, un principe plus contraignant que la constructibilité limitée aux parties actuellement urbanisées des communes	241
a.	L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante et la constructibilité limitée : deux règles qui trouvent leur origine dans la circulaire « anti-mitage »	241
b.	Le principe de l'urbanisation en continuité : règle pionnière de la protection des sols	243
2.	La redistribution des droits à construire en vue du regroupement des constructions	246
B.	<i>L'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante : un principe affaibli par l'absence de précisions réglementaires</i>	248
1.	Des doctrines administratives divergentes et tardives	249
a.	Des instructions locales plus ou moins permissives	249
b.	Les documents stratégiques : une interprétation favorable à la préservation des espaces	252
2.	Un <i>corpus</i> jurisprudentiel au service de la pratique	256
a.	Principe de continuité et autorisations d'occupation des sols : une jurisprudence abondante	257
i.	« Parties urbanisées » et « urbanisation en continuité » : deux notions indépendantes mais liées	257
ii.	Les éléments de la continuité décortiqués par le juge	258
iii.	Des constructions autorisées limitées malgré une notion d'équipement public élargie	259
iv.	Les dérogations : des possibilités de « mitage » peu encadrées	260
b.	Le principe de continuité dans les plans locaux d'urbanisme précisé par la jurisprudence	262
i.	L'application du principe de continuité au zonage des documents d'urbanisme .	262
ii.	L'encadrement jurisprudentiel des notions de « hameaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement »	263
§ 2.	Les unités touristiques nouvelles : le déséquilibre entre développement et protection amorcé	266
A.	<i>Un champ d'application des UTN réduit</i>	267
B.	<i>La réduction de l'échelle spatio-temporelle des UTN</i>	269

Titre II La loi « Montagne » dépassée par le droit commun	273
Chapitre 1 La contribution croissante du droit commun de l'urbanisme à la protection de l'environnement	277
Section I L'intégration progressive des préoccupations environnementales dans le code de l'urbanisme	278
§ 1. Règles de forme : une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme améliorée pour une participation du public à plus grande échelle	278
A. <i>Élargissement du champ d'application territorial des documents d'urbanisme</i>	279
1. L'élargissement du champ d'application des plans locaux d'urbanisme : des POS partiels aux PLUi	279
a. Du POS infra communal au PLU intercommunal : une réforme par petites touches	280
i. Une réforme du code de l'urbanisme pour élargir le périmètre juridique des documents d'urbanisme	280
ii. La réforme du code général des collectivités territoriales : un élargissement de l'échelle géographique des PLU	281
b. L'extraordinaire longévité des POS	283
c. Des Incitations multiples à se doter d'un document d'urbanisme	284
i. Le transfert effectif de l'instruction des autorisations d'occupation des sols aux EPCI	284
ii. Des PLUi à géométrie variable	285
2. Du schéma directeur au schéma de cohérence territoriale	286
a. Des périmètres de SCOT élargis par le jeu du schéma départemental de coopération intercommunale	286
b. Des mesures pour inciter à se doter d'un SCOT et pour décourager l'urbanisme sans SCOT	287
i. L'urbanisation limitée en l'absence de SCOT	287
ii. L'inscription des UTN de massif dans les SCOT	289
iii. Les chartes de Parcs naturels régionaux valant SCOT	289
B. <i>La prise en compte de l'environnement dans les procédures d'évolution des documents d'urbanisme</i>	290

C.	<i>La participation du public : une garantie essentielle de la prise en compte de l'environnement par les documents d'urbanisme</i>	293
1.	Premier élément de la participation du public : l'accès à l'information pour une amélioration de la connaissance des enjeux environnementaux	294
a.	Le partage de données géographiques	295
b.	L'évaluation des incidences environnementales des plans, programmes et projets	296
2.	Deuxième élément de la participation du public : favoriser son intervention dans l'élaboration des plans et projets	298
a.	La participation du public toujours plus en amont des plans et projets . . .	298
b.	La participation des électeurs et associations aux réflexions d'urbanisme et d'aménagement du territoire	299
3.	L'accès à la justice élargit aux associations de défense de l'environnement et au contribuable	300
§ 2.	Règles de fond s'imposant aux documents et décisions d'urbanisme : un élargissement du champ environnemental	301
A.	<i>L'environnement, élément à part entière des documents d'urbanisme</i>	301
1.	L'assignation d'objectifs environnementaux au droit de l'urbanisme	301
2.	Des documents d'urbanisme rénovés pour la prise en compte de l'environnement	303
B.	<i>Le contenu des documents d'urbanisme enrichi par des réglementations parallèles</i>	307
i.	Les espaces à protéger identifiés par la réalisation d'inventaires	308
ii.	De la mise en valeur des paysages exceptionnels à celle des paysages ordinaires	310
iii.	L'eau : une prise en compte tardive mais effective en urbanisme	313
iv.	Les nuisances : une réglementation relevant essentiellement du droit commun malgré l'existence d'enjeux spécifiquement montagnards	317
α.	Risques naturels	317
β.	Risques d'origine anthropique	319
γ.	Les nuisances sonores	320
δ.	Pollution atmosphérique	322
ε.	Pollution des sols	324
v.	Une imbrication resserrée des normes d'urbanisme et d'environnement pour répondre aux enjeux climatiques	325
Section II	Le droit de l'urbanisme, comme outil de protection quantitatif des sols	327

§ 1. Une concertation renforcée pour relever le défi de la préservation des espaces	328
A. <i>Association renforcée des acteurs du foncier</i>	328
1. L'association de la chambre d'agriculture	328
2. L'élargissement des acteurs consultés en cas d'atteinte aux espaces agricoles, naturels et forestiers	330
a. La diversité de fonctions des espaces productifs	330
b. Une saisine quasi-systématique de la CDPENAF en dehors des espaces urbanisés	331
B. <i>L'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future</i> .	333
§ 2. La multiplication des outils d'urbanisme pour passer de l'équilibre de l'usage des sols à la préservation des espaces	334
A. <i>La faible portée des législations parallèles en matière de préservations des espaces</i> 334	334
1. Une lente diffusion en urbanisme du discours politique en matière de préservation des espaces	334
a. La multiplication des positions politiques en faveur de la préservation des espaces	335
b. La hiérarchie des normes mobilisée pour préserver les espaces à grande échelle	337
2. Les annexes « agricoles » des PLU et cartes communales	338
B. <i>Le code de l'urbanisme renforcé pour préserver la quantité d'espaces naturels et agricoles</i>	339
1. La préservation quantitative des espaces : un enjeu majeur de la réglementation de l'urbanisme	339
a. La modération de la consommation des espaces : d'un vague principe à un objectif chiffré	340
i. Les SCOT : documents d'encadrement de la consommation d'espaces	340
ii. Les PLU : une modération de la consommation des espaces qui rapproche droit commun et principe de continuité de l'urbanisation de la loi « Montagne »	341
b. La lutte contre l'étalement urbain	344
i. De la densification à l'intensification des espaces urbanisés	345
ii. Le renouvellement urbain : faire « la ville sur la ville » ou « la station sur la station »	348
2. Une préservation encore trop dictée par des préoccupations économiques . . .	351

Chapitre 2 L'érosion de la prise en compte de l'environnement par la loi « Montagne » renforcée par des documents d'urbanisme et des UTN surannés	355
Section I Une évolution du droit de l'urbanisme en montagne à contre-courant	356
§ 1. Des possibilités d'urbaniser en montagne élargies	356
A. <i>Des possibilités d'urbaniser en discontinuité de l'urbanisation existante plus nombreuses</i>	356
B. <i>Des possibilités élargies d'urbaniser en entrée de ville</i>	360
§ 2. Des aménagements touristiques facilités	361
A. <i>Le champ d'application des UTN réduit à une peau de chagrin</i>	361
1. Les Unité touristiques nouvelles : une définition par paliers	361
2. L'augmentation des seuils des UTN	364
a. Érosion directe par l'augmentation réglementaire des seuils	364
b. Érosion indirecte : des mètres carrés de surfaces extensibles	365
i. Une redéfinition de la SHON qui fait fi de l'équilibre économique et financier des UTN	365
ii. De la SHON à la surface de plancher : une nouvelle augmentation des seuils des UTN	366
B. <i>La facilitation des aménagements touristiques par l'assouplissement du régime de la servitude « Montagne »</i>	368
1. La déspecialisation de la servitude	368
2. La diminution des garanties des propriétaires au profit des aménagements touristiques	369
§ 3. Les lacs montagnards : un objectif de protection à l'étiage	371
A. <i>La réduction du champ d'application géographique de la protection des rives des lacs</i>	371
B. <i>L'augmentation des possibilités de construire en bord de lac</i>	373
1. Les assouplissements de la loi « Montagne »	373
2. Les assouplissements de la loi « Littoral »	376
§ 4. Élargissement de l'exonération de certains ouvrages de l'application de la loi « Montagne »	376
Section II L'urbanisme en montagne à l'épreuve du droit	377

§ 1. Les plans et projets d'urbanisme à l'épreuve du droit	378
A. <i>Une prise en compte limitée de la préservation des espaces naturels et agricoles par les documents d'urbanisme montagnards</i>	379
1. L'urbanisme conçu comme un outil de relance économique par la construction	379
a. Une mise en œuvre de la loi « Montagne » freinée par son intégration décalée dans la planification urbaine	379
i. Une planification ancienne	380
ii. Une planification limitée à une échelle communale voire infra-communale	381
b. Une application des POS, outil de la consommation d'espaces, en décalage avec le principe de préservation des espaces	382
i. Des POS instables	382
ii. Une surconsommation d'espace	384
α. Un surdimensionnement des zones constructibles	384
β. Une surévaluation des perspectives démographiques	391
γ. La problématique particulière de la fuite en avant immobilière	394
2. Des documents d'urbanisme incompatibles avec la loi « Montagne » et les évolutions du droit de l'urbanisme	398
a. Des documents d'urbanisme incompatibles avec la loi « Montagne »	399
i. L'illégalité des POS de l'Oisans au regard de la loi « Montagne »	399
α. Urbanisation en discontinuité de l'urbanisation existante	399
β. Les espaces montagnards peu protégés par les POS	403
γ. Élément du patrimoine culturel montagnard, le patrimoine architectural est peu valorisé	405
δ. Les risques naturels	409
ii. Situation de « pourrissement » des documents d'urbanisme	409
b. Des documents d'urbanisme devenus illégaux du fait des évolutions législatives	411
i. Des POS sans ZNIEFF ni traitement des eaux usées	411
ii. Un « durcissement » des aménagements pour les pratiques sportives et touristiques en décalage avec le zonage « naturel » des POS	412
3. Une efficacité relative des décisions de justice	414
B. <i>Une préservation des rives des lacs relative</i>	418
1. La préservation des rives des lacs : un principe souvent ignoré	418
2. Des rives peu construites, mais parfois dénaturées par des aménagements touristiques	420
a. La protection des rives des lacs : expérience de deux lacs uissans	420
i. Une urbanisation qui reste limitée autour du lac du Verney	420
ii. Les lacs naturels d'Huez : des rives aménagées	422

b.	Le durcissement des campings et le développement des aires de stationnement en bord de lac, angle mort de la loi « Montagne »	422
i.	Le durcissement des campings	423
ii.	Les aires de stationnement	424
§ 2.	Un droit en décalage avec l'évolution des pratiques touristiques et l'évolution du droit commun	425
A.	<i>Des UTN en décalage avec l'évolution du droit commun</i>	425
1.	Des UTN entre plans et projets affranchies des contraintes de développement durable de la planification urbaine	426
a.	Un rétrécissement de l'échelle de réflexion des UTN : de la programmation intercommunale aux projets « au coup par coup »	426
i.	La fin de la programmation intercommunale des UTN	426
α.	La directive « Montagne » : une programmation intercommunale des UTN	426
β.	La loi « Montagne » : la fin de la programmation intercommunale des UTN	428
ii.	Les UTN autorisées : des projets pas toujours opérationnels	430
b.	L'environnement et la société : piliers oubliés du développement durable	432
i.	Le comité technique interministériel des UTN, un « tribunal des stations » vigilant	432
α.	La prise en compte relative de l'environnement dans la procédure UTN	433
β.	La prise en compte de la contribution du tourisme au développement économique intercommunal	435
ii.	La commission des UTN : une chambre d'enregistrement	437
α.	L'environnement, une question insuffisamment abordée dans les dossiers d'UTN	437
β.	L'autorisation systématique des UTN par le comité de massif	440
γ.	En Oisans : des UTN systématiquement accordées en dépit parfois des enjeux environnementaux	442
2.	Une action contentieuse aux effets limités	445
a.	Vers l'intangibilité des ouvrages privés	446
b.	Vers la tangibilité des ouvrages publics	447
B.	<i>Des servitudes en décalage avec l'évolution des pratiques touristiques</i>	449

Partie II L'« acte manqué » d'un droit renouvelé	453
Titre I Vers une décentralisation effective de l'urbanisme	457
Chapitre 1 L'identité montagnarde en question	461
Section I L'identification de la montagne renforcée par une réforme de ses institutions ?	461
§ 1. La fin de l'État aménageur	462
A. <i>Des institutions rénovées pour prendre en compte la décentralisation</i>	462
1. La réforme des institutions de la montagne : du changement dans la continuité	462
a. Le Conseil national de la montagne, instance de concertation sur l'avenir de la montagne	462
b. Les comités de massifs, instances de coordination de la politique de la montagne	464
2. La réforme d'autres institutions de l'État : une participation plus ou moins accrue des collectivités territoriales	466
a. La participation des collectivités territoriales aux comités locaux de cohésion territoriale	466
b. Des CDNPS inchangées, malgré la montée en puissance de l'intercommunalité	467
B. <i>Le retrait de l'État au profit de la montée en puissance des régions</i>	467
1. La Région, actrice principale de l'aménagement du territoire	468
2. L'effacement de l'État dans l'aménagement du territoire	470
§ 2. Une cohésion des politiques territoriales mal assurée	471
A. <i>Une réflexion stratégique de la cohésion des territoires assortie de moyens opérationnels pas toujours concordants</i>	471
1. Une réflexion stratégique qui s'inscrit dans une hiérarchie des normes incomplète	471
2. Des outils opérationnels d'aménagement touristique de la montagne divergents	474
a. Les conventions interrégionales de massifs, outils opérationnels partenariaux État, Régions, Massifs	474
b. Le « Plan montagne » de la Région Auvergne-Rhône-Alpes en contradiction avec la politique nationale de la montagne	476
B. <i>Une politique de cohérence édulcorée</i>	478

1.	La dilution des principes généraux de l'urbanisme en montagne dans le SRAD- DET AURA	479
2.	Une incohérence des service de l'État en matière de circulation des engins motorisés dans les espaces naturels	481
Section II Le risque de dilution des montagnes dans les terri- toires		482
§ 1.	La diversité des revendications identitaires	483
A.	<i>Un « réflexe montagne » variable selon les institutions</i>	483
B.	<i>L'émergence d'autres identités territoriales</i>	485
§ 2.	Des spécificités montagnardes qui s'estompent ou peinent à s'affirmer	486
A.	<i>La disparition de la dotation « Montagne »</i>	486
B.	<i>Un droit à la différenciation territoriale généralisé à l'ensemble des territoires .</i>	487
Chapitre 2 Un écart qui se creuse entre loi mon- tagne et droit commun		491
Section I L'extension des possibilités de dérogations aux prin- cipes d'urbanisme de la loi « Montagne »		491
§ 1.	Les chalets d'alpage : une réforme insatisfaisante	492
A.	<i>Un ajustement de la procédure des chalets d'alpage</i>	492
B.	<i>Un élargissement des possibilités de restaurer les chalets d'alpage</i>	493
1.	<i>L'activité agricole exonérée de la procédure ad hoc</i>	493
2.	<i>Élargissement de la notion d'activité professionnelle saisonnière</i>	494
C.	<i>L'oubli des changements de contextes législatifs et environnementaux</i>	495
§ 2.	La poursuite de la déspecialisation de la servitude « Montagne » . . .	495
Section II De l'érosion à la régression du code de l'urbanisme		497
§ 1.	Le bien fondé de la loi « Montagne » sapé par une exception supplé- mentaire au principe d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante	497
A.	<i>Des précisions sur le principe de continuité pour contrer les interprétations administratives et juridictionnelles</i>	498
B.	<i>L'atteinte du point de rupture de la loi « Montagne »</i>	499
C.	<i>La notion de « parties urbanisées » plus contraignante que celle de la « continuité »</i>	500
§ 2.	Le retour des UTN planifiées	501
A.	<i>La réduction du champ d'application des UTN</i>	502

1.	Les seuils des UTN relevés	503
a.	La dissociation entre les seuils des UTN et ceux des études d'impacts	503
b.	Le relèvement de certains seuils d'UTN	504
2.	Un calcul des seuils plus favorable aux projets	505
3.	L'exclusion des petits projets touristiques des principes applicables aux UTN	505
4.	L'allongement du délai de caducité des UTN	506
B.	<i>Une prise en compte de l'environnement inégale entre projets planifiés et projets isolés</i>	506
1.	L'échelle retrouvée des UTN planifiées	507
a.	Une amélioration de la prise en compte de l'environnement	508
i.	Les UTN, parties intégrantes des SCOT et PLU	508
ii.	Une participation du public et une prise en compte de l'environnement améliorés	509
iii.	Une hiérarchie des normes à intégrer, notamment en matière d'environnement	511
iv.	L'opposabilité des principes généraux de l'urbanisme aux UTN planifiées	512
b.	La souplesse réglementaire des UTN planifiées	513
i.	La dilution et l'addition des UTNS dans les SCOT	513
ii.	La souplesse de la définition des UTN locales par les PLU	515
iii.	Disparition du volet économique et financier des UTN	518
iv.	Le logement des travailleurs saisonniers renforcé par la planification des UTN et par la politique d'aide au logement	521
2.	La prise en compte de l'environnement par les UTN autorisées sous la contrainte du juge	522
a.	Des UTN reconnues comme programmes et soumises à évaluation environnementale	522
i.	Les UTN sont des programmes en vertu du droit européen	522
ii.	Les conséquences de l'annulation du décret relatif aux UTN temporisées	524
b.	Une évaluation environnementale plus en amont du projet par la réforme de l'évaluation environnementale des UTN	526
i.	La précision des seuils d'évaluation environnementale des UTN autorisées	526
ii.	Un nouveau type d'évaluation environnementale au cas par cas : l'évaluation environnementale « <i>ad hoc</i> »	527
iii.	Une participation du public en amont de l'autorisation UTN encore limitée	527
c.	Une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les UTN par la jurisprudence	529

Titre II La montée en puissance de la pré-occupation du changement climatique	533
Chapitre 1 Changements climatiques et urbanisme : la montagne précurseuse ?	537
Section I La prise en compte du changement climatique en droit de l'urbanisme : un droit émergent soutenu par un ensemble de grands principes	540
§ 1. Une hiérarchie des normes imprégnée de l'enjeu climatique	540
A. <i>Des normes qui imposent la prise en compte du changement climatique</i>	541
1. La prise en compte du changement climatique imposée par la loi « Montagne »	541
2. La prise en compte du changement climatique par décantation des normes supérieures de droit commun : un résidu peu consistant	543
a. Les objectifs relatifs au changement climatique dans les documents supérieurs : de la reproduction des principes généraux de l'urbanisme aux mesures « sans regrets »	544
b. Les documents régionaux, documents pivots de la prise en compte du changement climatique dans l'aménagement du territoire	546
c. Une mise en œuvre des politiques par des cascades juridiques à l'écoulement incertain	549
B. <i>Des politiques publiques renouvelées par les enjeux climatiques</i>	550
1. Des politiques publiques anciennes aujourd'hui partagées grâce à la convergence des enjeux économiques et politiques	551
a. La diversification des activités touristiques, solution unanime d'adaptation au changement climatique ?	551
b. La réhabilitation de l'immobilier, mesure de lutte contre le changement climatique	555
2. Des enjeux environnementaux accentués par le changement climatique	558
a. Des plans de préventions des risques complétés par les orientations ponctuelles des documents d'aménagement du territoire	558
b. L'eau : une ressource fragilisée par l'effet conjugué du changement climatique et de la mal-adaptation à ses effets	561
c. Biodiversité : la nécessité partagée de préserver et restaurer les continuités écologiques	564

d.	La protection des sols : apparition timide de la notion de « réversibilité » dans le code de l’urbanisme par l’obligation de démontage des remontées mécaniques obsolètes	566
i.	La « réversibilité » dans le code de l’environnement, un concept protéiforme	567
ii.	La « réversibilité » dans le code de l’urbanisme : une notion marginale	568
iii.	La « réversibilité » dans les documents stratégiques d’aménagement : une notion polysémique	569
iv.	Le démontage des remontées mécaniques et la remise en état de leur site : amorce fragile de la « désoccupation » des sols par le code de l’urbanisme	570
e.	La question des déplacements, une problématique en partie éludée	573
i.	Des mesures pour éviter et réduire les impacts des transports	573
ii.	Les ascenseurs valléens : denier maillon d’une chaîne de transport qui commence souvent par l’avion	575
§ 2.	Un droit climatique discret mais réel en urbanisme	578
A.	<i>La lutte contre le changement climatique et l’adaptation à ses effets affirmées comme principes généraux de l’urbanisme</i>	578
1.	La lutte contre le changement climatique et l’adaptation à ses effets : un principe général introduit tardivement dans le code de l’urbanisme	578
2.	Un principe général renforcé par l’évaluation des incidences environnementales des plans et programmes sur l’environnement	580
a.	Un champ d’application élargi pour répondre aux exigences européennes	580
b.	Une généralisation des procédures entraînant l’évaluation environnementale	581
c.	Un contenu insuffisamment centré sur les enjeux climatiques	582
B.	<i>Le droit climatique dissimulé dans le droit de l’urbanisme</i>	584
1.	La préservation des espaces participe à la lutte contre le changement climatique et à l’adaptation à ses effets	584
2.	L’intensification urbaine pour faire face aux enjeux climatiques	585
a.	Les documents d’urbanisme peuvent prévoir des règles pour favoriser l’intensification urbaine	586
b.	Les projets climatiquement vertueux ne peuvent être empêchés par les documents d’urbanisme ou peuvent être réalisés en dérogeant à leurs règles	588
Section II	Une mise en œuvre limitée des règles liées au changement climatique dans les documents d’urbanisme montagnards	589

§ 1. Une prise en compte du changement climatique lente et des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre limités	592
A. <i>Une volonté affichée de diminuer les émissions de GES sans toutefois s’inscrire dans les trajectoires nationales</i>	594
1. SCOT Tarentaise-Vanoise : une politique touristique centrée sur le développement du transport par câble	594
2. Le PLUi cœur de Chartreuse valant SCOT : une urbanisation plus compacte mais aussi plus diffuse	597
3. Chamrousse : la start-up « station »	599
4. Huez : une limitation « raisonnée » des émissions de gaz à effet de serre . . .	601
5. Laffrey – des oeillères pour poursuivre le développement	602
B. <i>Des documents d’urbanisme qui se traduisent par une augmentation des émissions de gaz à effet de serre justifiée par une politique du « moins pire »</i>	603
1. Chamrousse : une contribution « modérée » au réchauffement climatique . .	604
2. Huez : la politique du greenwashing	604
§ 2. L’adaptation au service de la résilience limitée à des ajustements ponctuels	606
A. <i>L’adaptation au changement climatique : des mesures essentiellement ponctuelles et sectorielles</i>	607
1. Une meilleure prise en compte des risques naturels	608
2. Une préservation de la biodiversité limitée par la définition de zones d’accueil des équipements touristiques	610
3. Diversification : du tourisme intensif à l’intensification du tourisme extensif .	613
a. Vers un tourisme de consommation « ludique »	614
b. Vers un tourisme aménagé de pleine nature	617
c. Une limitation des extensions de domaines skiables	619
B. <i>La maladaptation des stations de sports d’hiver</i>	619
1. L’enneigement artificiel, une mesure d’adaptation généralisée malgré la pénurie d’eau à venir	620
2. Autres mesures provisoires : liaisons interstations par câbles et la remontée des équipements liés au ski en altitude	623

Chapitre 2 Vers un droit climatique contraignant pour les territoires de montagne ? 629

Section I Du droit climatique mou vers un droit climatique dur 629

§ 1. L'évolution des politiques publiques en matière de changement climatique : du déni au défi	630
A. <i>Vers un tourisme de montagne résilient ?</i>	630
1. Les neiges semblent éternelles.	630
a. La nostalgie de la doctrine neige	630
b. Le rôle pédagogique limité des études d'impacts	633
i. Retenues d'altitude : des impacts sur le climat niés par les évaluations environnementales	634
ii. Les golfs : la consommation d'espace, le énième trou des études d'impacts	636
2. ...Mais elles fondent au soleil	639
a. La participation et l'information du public, un droit au service de la cause climatique	639
b. L'autorité environnementale, aiguillon de la prise en compte du changement climatique	643
B. <i>Une vulnérabilité qui s'accélère</i>	646
1. La vulnérabilité et les atouts de la montagne mis en lumière par la crise sanitaire	646
a. Un consensus sur les orientations pour une transition écologique en montagne	648
i. Les orientations des massifs en vue du changement climatique	649
ii. L'amélioration de la gouvernance par une participation plus importante de la société civile	651
b. Les finances publiques, stimulant de la mise en œuvre des orientations en faveur de la transition écologique	652
2. La prise en compte de la vulnérabilité des territoires de montagne au changement climatique appuyée par un droit plus contraignant	654
a. Des SCOT intégrateurs au service de la transition écologique, énergétique voire climatique	654
i. Le SCOT, document pivot entre SRADDET et PLU	654
ii. Le SCOT document intégrateur en matière d'artificialisation des sols et de transition énergétique	655
α. Un SCOT plus stratégique et opérationnel	655
β. Le SCOT valant PCAET	657
b. La notion de vulnérabilité, éclaircie par les évaluations des incidences des plans, programmes et projets	659
i. L'enjeu de la vulnérabilité au changement climatique abordé succinctement pour ne pas entraver le développement touristique	660
α. Une vulnérabilité des projets touristiques montagnards au changement climatique minimisée	660

β.	L'absence de conséquences tirées de la vulnérabilité du territoire montagnard au changement climatique	662
ii.	L'empreinte carbone des projets touristiques en montagne en décalage avec les objectifs nationaux	664
§ 2.	La justice, grain de sable dans le rouage de la fuite en avant climatique	666
A.	<i>Les juges, acteurs de la lutte contre le changement climatique</i>	667
1.	Le climat et les finances publiques : absence de lien apparent	668
2.	Le juge judiciaire, arbitre du bras de fer entre associations de défense de l'environnement et les « Carbon majors »	668
3.	La retenue des Sages en matière climatique	670
4.	Le juge administratif : un conseiller timoré mais un juge militant	672
B.	<i>Un contentieux administratif de plus en plus riche en matière de changement climatique</i>	673
1.	Le contentieux climatique de droit commun : le juge arbitre de la mise en oeuvre des objectifs climatiques	674
a.	Le contentieux climatique général : forme ultime de participation du public à l'élaboration d'un droit climatique	674
b.	Apparition du climat dans le contentieux relatif à l'aménagement du territoire	679
2.	Vers une « justice climatique » en faveur de la montagne, en tant que territoire plus vulnérable ?	682
Section II La loi « Climat et résilience » : la reconnaissance de la finitude de la ressource « sol »		686
§ 1.	La loi « Climat et résilience », vers un changement de paradigme du droit de l'urbanisme ?	687
A.	<i>L'adoption de mesures ponctuelles spécifiques à la montagne en l'absence de réflexion globale</i>	687
1.	Les amendements législatifs relatifs à la protection des écosystèmes de montagne	688
2.	Les dispositions d'urbanisme climatiques relatives à l'aménagement et à la protection de la montagne	690
B.	<i>La biodiversité comme vecteur d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets</i>	691
1.	De la modération de la consommation des espaces à l'absence d'artificialisation nette : une nouvelle étape dans le protection des sols	692
a.	Une réduction de l'artificialisation des sols en deux étapes	692
b.	Des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à toutes les échelles	694

c.	Des échéances courtes assorties de sanctions	697
d.	Un suivi à tous les niveaux de l'atteinte de l'objectif de réduction du rythme de consommation de l'espace dans la perspective du « zéro artificialisation nette »	698
2.	L'intensification urbaine renforcée par la loi « Climat et résilience »	701
a.	La densification pour répondre au triple enjeu « lits froids - friches touristiques - rénovation des ensembles immobiliers » des stations de sport d'hiver	701
i.	La capacité de mobilisation des espaces urbanisés des stations de ski	702
ii.	L'inventaire de la vacance dans les zones d'aménagement touristique	702
iii.	La rénovation thermique au service de la réhabilitation de l'immobilier de loisir	703
iv.	Le recyclage des friches en montagne, un sujet complexe	704
v.	L'extension de l'urbanisation conditionnée à l'optimisation de l'espace	706
b.	Amélioration du cadre de vie en montagne	707
§ 2.	La loi « Climat et résilience », une loi « déceptive »	708
A.	<i>La loi « Climat et résilience », une loi trompeuse</i>	709
1.	Une démarche descendante qui relègue la participation citoyenne à une simple consultation	709
2.	Un objectif de réduction des émissions de GES non atteint	710
B.	<i>Une réforme de l'urbanisme à petits pas pour un changement climatique à grande vitesse</i>	711
1.	Des mesures ponctuelles qui complètent les précédentes législations, plus qu'une réforme en profondeur	711
2.	L'objectif décennal de réduction de moitié de l'artificialisation des sols compromis	713
a.	L'objectif décennal de réduction de l'artificialisation des sols compromis par une mise en œuvre en cascade	713
b.	L'objectif décennal de réduction de l'artificialisation des sols compromis par des difficultés de mise en œuvre	715
i.	Une loi sans grande influence sur les documents d'urbanisme récents et l'UTN étudiés	716
ii.	Un encadrement méthodologique du calcul de la consommation d'espace indispensable	721
	Conclusion générale	727
	Liste des figures	743

Annexes	747
Bibliographie	757
Table des matières	869
Résumé	894
Abstract	894

Résumé

Le 6 janvier 1985, la France adoptait une loi spécifique pour la montagne pour permettre à ses habitants « de vivre au pays » et trouver un équilibre entre développement et protection, car la montagne constitue un des écosystèmes les plus riches mais aussi l'un des plus fragiles du territoire national. La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « Montagne » est donc une loi de développement durable, dont la mise en œuvre est portée en grande partie par un droit de l'urbanisme spécifique. Montrant la voie dans l'intégration des préoccupations environnementales dans la planification d'urbanisme, cette loi, pionnière, n'a pourtant cessé d'être rognée prenant en cela une direction opposée à celle empruntée par le droit commun.

L'objectif de cette thèse est donc de mesurer non seulement cet écart entre droit commun et droit de l'urbanisme en montagne, mais également d'étudier le décalage entre la loi « Montagne » et son application par les documents et décisions d'urbanisme. Nous nous sommes plus particulièrement intéressés à l'aménagement touristique, activité économique phare, souvent porteuse d'atteintes à l'environnement. À cette fin, nous nous sommes appuyés sur la loi et ses nombreuses évolutions, sur la jurisprudence, sur les études rédigées par des juristes ou des géographes, mais également sur la doctrine administrative, les documents stratégiques d'aménagement du territoire, des documents d'urbanisme anciens et récents et des dossiers de demande d'autorisation d'unité touristique nouvelle (UTN).

Il en ressort que malgré l'affirmation de la vulnérabilité de la montagne, accrue par le changement climatique, les mesures adoptées et mises en œuvre pour sa protection ne sont pas à la hauteur des enjeux identifiés. Les politiques publiques peinent en effet à amorcer la transition d'une économie capitaliste vers une société frugale.

Riche de multiples aménités, la montagne pourrait pourtant être un territoire sentinelle pour engager une démarche de « Build Back Better » par la diversification des activités économiques, la recherche, l'expérimentation mais également par l'évolution des normes relatives aux UTN et constituer un terreau privilégié pour faire germer un véritable droit de la protection des sols.

Mots clés : Droit de l'urbanisme, montagne, aménagement touristique, unité touristique nouvelle, station de sports d'hiver, changement climatique.

Abstract

On 6 January 1985, French parliament passed the "Mountain Act" with the purpose to enable its inhabitants to stay in their native area and to find a balance between protection and development, as mountain territories are a major ecosystem with a complex ecology experiencing environmental degradation. The Mountain Act is therefore one of the first law aiming at a sustainable development, which implementation widely relies on land use planning. Paving the way for a tighter link between environment and land use legislations, the Mountain Act has nevertheless been continuously whittled down whereas environmental law was expanding in the common land use law.

The purpose of this thesis is therefore to measure the growing gap between common and mountain land use laws regarding environmental issues and to analyse the time-lag between the Mountain Act and its implementation through land use plans and permits. It focuses on tourist facilities, tourism being often considered as the mainstay of mountainous economy, despite its environmental impacts. To this aim, we analysed the Mountain Act and its numerous changes, case-law, papers by lawyers and geographers, as well as the administrative doctrine, land development plans, land use plans and specific authorizations for tourist facilities called "unités touristiques nouvelles".

They reveal that although mountains are acknowledged as particularly vulnerable to climate change, measures adopted for their protection do not match the issues at stake. Public policies are reluctant to drive a transition from a capitalist economy to a frugal society.

Mountains having many assets could however be a testing ground to initiate a "Build Back Better" approach consisting in diversifying its economic activities, developing research and experiments as well as changing its regulation relating to tourist facilities. It could also become the ground for the germination of a law protecting soils.

Keywords : Law, Land use, Mountain, Tourist facilities, Resorts, Climate change.