

Droit de l'urbanisme

Leçon 3 : Les règles particulières à certains territoires (littoral et montagne)

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. L'aménagement et la protection du littoral.....	p. 2
§1. Le champ d'application de la loi « littoral ».....	p. 2
§2. Le contenu de la loi « littoral ».....	p. 3
A. Les règles particulières d'urbanisation.....	p. 3
1. Le territoire communal dans son ensemble.....	p. 3
a) Le principe d'équilibre.....	p. 4
b) Les conditions de l'extension de l'urbanisation.....	p. 4
2. Les espaces proches du rivage.....	p. 4
a) La justification et la motivation.....	p. 4
b) La notion d'espace proche du rivage.....	p. 5
c) La notion d'extension limitée de l'urbanisation.....	p. 5
3. La bande des 100 mètres.....	p. 6
B. Les protections spécifiques.....	p. 7
1. Le principe de la protection des espaces « sensibles ».....	p. 7
2. Les aménagements au principe.....	p. 8
3. L'implantation de nouveaux équipements.....	p. 8
§3. La portée de la loi « littoral ».....	p. 9
A. Par rapport aux documents d'urbanisme.....	p. 10
B. Par rapport aux autorisations individuelles d'occupation du sol.....	p. 10
Section 2. Le développement et la protection de la montagne.....	p. 12
§1. Le champ d'application de la loi.....	p. 12
§2. Les principes généraux d'aménagement et de protection.....	p. 12
A. La protection de l'agriculture.....	p. 12
B. La préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine.....	p. 12
C. La maîtrise de l'urbanisation.....	p. 13
D. Le développement touristique.....	p. 13
§3. Les règles spécifiques.....	p. 13
A. Les Unités Touristiques Nouvelles (UTN).....	p. 13
1. Définition.....	p. 13
2. Champ d'application.....	p. 14
3. Les règles applicables.....	p. 14
a) Les règles de fond.....	p. 14
b) Les règles de forme et de procédure.....	p. 14
B. La protection des rives des plans d'eau.....	p. 15
C. La création de nouvelles routes.....	p. 15

Remarque

Les règles d'urbanisme « de droit commun » (règles générales ou documents de planification locaux) ne suffisent pas toujours à réglementer l'occupation et l'utilisation des sols. C'est particulièrement le cas quand le territoire est soumis à des pressions spécifiques, à l'image du littoral et de la montagne.

Pour concilier les objectifs de protection, de développement et d'aménagement de ces espaces, le législateur a retenu un régime spécifique, issu principalement de la loi du 9 janvier 1985 pour la montagne et du 3 janvier 1986 pour le littoral.

On signalera également que des règles particulières sont applicables aux abords des aéroports (en raison des nuisances sonores qui en résultent), mais la question (plus ponctuelle que celle du littoral et de la montagne) ne sera pas traitée dans le cadre de cette leçon.

Section 1. L'aménagement et la protection du littoral

Le littoral français compte 7 000 kilomètres de côtes (dont 1 500 en outre mer), où s'exercent diverses activités à concilier telles que la pêche, l'agriculture, l'industrie, le tourisme et les loisirs. L'urbanisation s'y est considérablement développée, souvent au détriment de la préservation des écosystèmes.

Le littoral est désormais un espace rare et fragile, que les pouvoirs publics tentent de protéger par la maîtrise foncière et la réglementation.

- Ainsi a été créé en 1975 le **Conservatoire du littoral et des rivages lacustres**, établissement public administratif, dont la mission est d'acquérir des espaces afin d'en assurer la conservation ou la restauration.
- Quant à la réglementation, c'est la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 qui a réformé le dispositif de protection et de mise en valeur du littoral, dont les dispositions d'urbanisme sont codifiées aux art. [L. 121-1](#) et [s.](#) du Code de l'urbanisme.

Avant d'analyser le contenu et la portée de la loi, il convient d'en présenter brièvement le champ d'application.

§1. Le champ d'application de la loi « littoral »

Les dispositions d'urbanisme de la loi « littoral » s'appliquent dans 3 catégories de communes :

- **les communes riveraines des mers et des océans, des étangs salés, et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares.**

En savoir plus : Sur la loi DTR

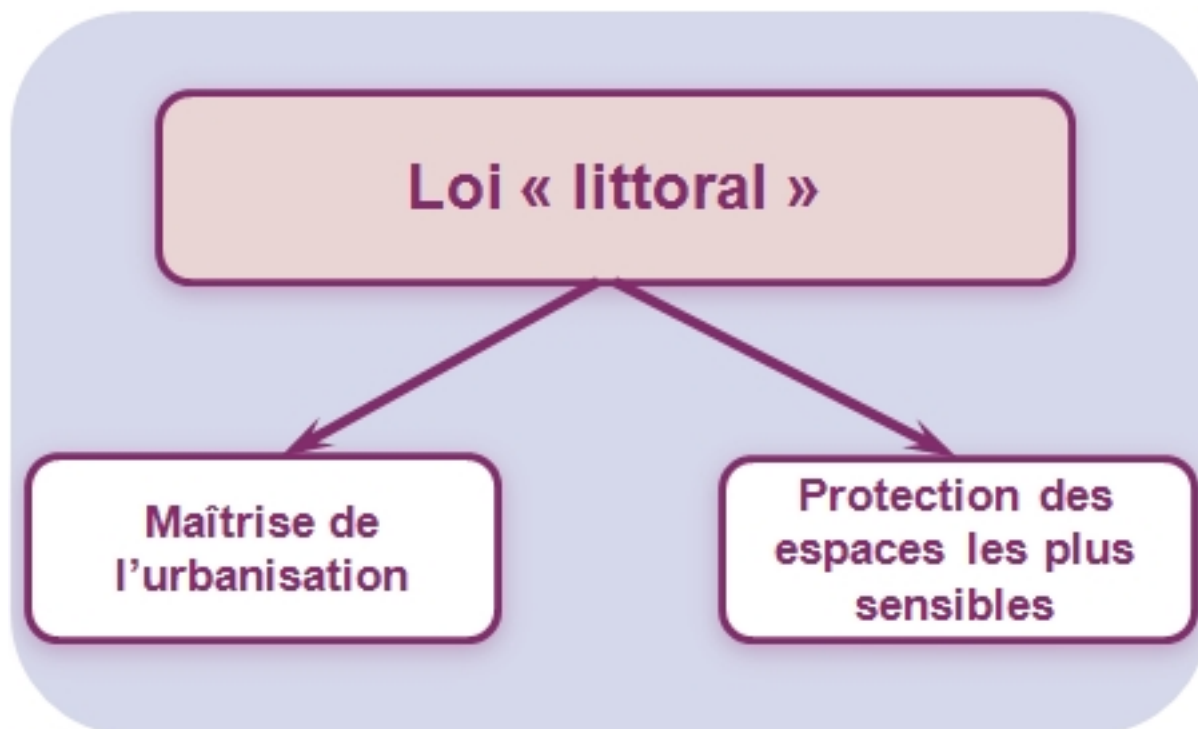
La loi DTR du 23 février 2005 avait prévu que les rives des lacs de montagne de plus de 1 000 hectares puissent échapper aux dispositions de la loi « littoral » pour bénéficier des dispositions moins contraignantes de la loi « montagne » (ancien art. L. 145-1 al. 2 du Code de l'urb). Deux secteurs étaient ainsi prévus : l'un où les dispositions de la loi « littoral » s'appliquaient seules (ce secteur ne pouvant être en-deçà de la bande des 100 mètres) ; l'autre où les dispositions de la loi « montagne » s'appliquaient seules. Cette disposition de la loi DTR avait été précisée par un décret n° 2006-993 du 1^{er} août 2006, qui fut annulé le 3 octobre 2008 par le Conseil d'État, dans une décision « Commune d'Annecy ». En effet, le décret établissait une procédure de consultation et de participation du public, compétence désormais explicitement réservée au législateur en vertu de l'art. 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Cette décision du Conseil d'État a été très remarquée, car elle a été l'occasion pour le juge d'affirmer la valeur constitutionnelle de l'ensemble des dispositions contenues dans la Charte de l'environnement. Finalement, l'art. 21 de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a définitivement abrogé l'alinéa 2 de l'article L.

145-1, et les dispositions de la loi « littoral » s'appliquent donc à tous les plans d'eau de plus de 1 000 hectares (y compris en zone de montagne).

- **Les communes riveraines des estuaires et des deltas, lorsqu'elles sont situées en aval de la salure des eaux et qu'elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux.** Contrairement aux communes littorales de plein droit (première catégorie), un décret devait intervenir pour dresser la liste des communes concernées. Celui-ci n'est intervenu que le 29 mars 2004, soit 18 ans après l'adoption de la loi, et suite à un arrêt du Conseil d'État enjoignant sous astreinte le premier ministre de prendre un tel décret (CE, 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, *BJDU* 5-2000, p. 306, concl. F. LAMY).
- **Les communes qui, sans être géographiquement « littorales » comme les précédentes, participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui en font la demande auprès du représentant de l'État.**

§2. Le contenu de la loi « littoral »

La loi cherche d'une part à maîtriser l'urbanisation sur l'ensemble du territoire communal (en instaurant une gradation des protections selon l'espace concerné) et, d'autre part, à instaurer des protections spécifiques pour les espaces littoraux les plus sensibles.



A. Les règles particulières d'urbanisation

La volonté du législateur est à la fois de lutter contre le mitage de l'espace et d'éviter une urbanisation continue le long du rivage, tout en permettant l'implantation de nouvelles constructions. A cette fin, trois zones sont distinguées, dont le régime est d'autant plus contraignant que l'on se rapproche du rivage.

1. Le territoire communal dans son ensemble

Le principe général d'équilibre (cf. [L. 101-2 du Code de l'urb.](#)) est d'abord posé en même temps qu'adapté à la situation des communes littorales ; il s'accompagne ensuite de règles concernant l'extension de l'urbanisation.

a) Le principe d'équilibre

L'art. [L. 121-21 du Code de l'urb.](#) dispose que : « Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article [L. 121-23](#) (soit les espaces remarquables et fragiles) ;
- de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine ;
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. »

Cette disposition n'est toutefois pas très contraignante, puisque les documents d'urbanisme doivent simplement « **tenir compte** » de ces différents éléments. En outre, dans les espaces urbanisés, il est toujours possible de réaliser des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que de procéder à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes.

b) Les conditions de l'extension de l'urbanisation

Le principe est celui d'une extension conditionnée de l'urbanisation, en continuité avec les agglomérations et villages existants (art. [L. 121-8](#)). Il s'agit là encore d'éviter l'urbanisation diffuse et le mitage des communes littorales. Ce principe s'impose aux autorisations d'occupation du sol mais aussi aux documents d'urbanisme (lors de leur élaboration et de leur révision). La [loi ELAN du 23 novembre 2018](#) a supprimé la notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », qui permettait l'urbanisation dans les communes littorales.

Désormais, l'article [L. 121-8](#), après avoir affirmé le principe d'une urbanisation « en continuité des agglomérations et villages existants » dispose que :

« Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article [L. 121-13](#), à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs. »

2. Les espaces proches du rivage

Le principe est celui d'une extension limitée et motivée de l'urbanisation ([L. 121-13](#)). Avant d'expliquer ces deux notions (espaces proches du rivage et extension limitée de l'urbanisation), il faut différencier les règles applicables selon qu'il existe ou non un PLU seul, un SCOT ou aucun de ces documents.

a) La justification et la motivation

En présence d'un PLU seul, l'extension de l'urbanisation doit être justifiée et motivée (dans ce document) selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Ces deux critères s'effacent si l'opération projetée est conforme à un SCOT ou à un schéma d'aménagement régional ou compatible avec un SMVM (dans ce cas le PLU se contentera de faire apparaître

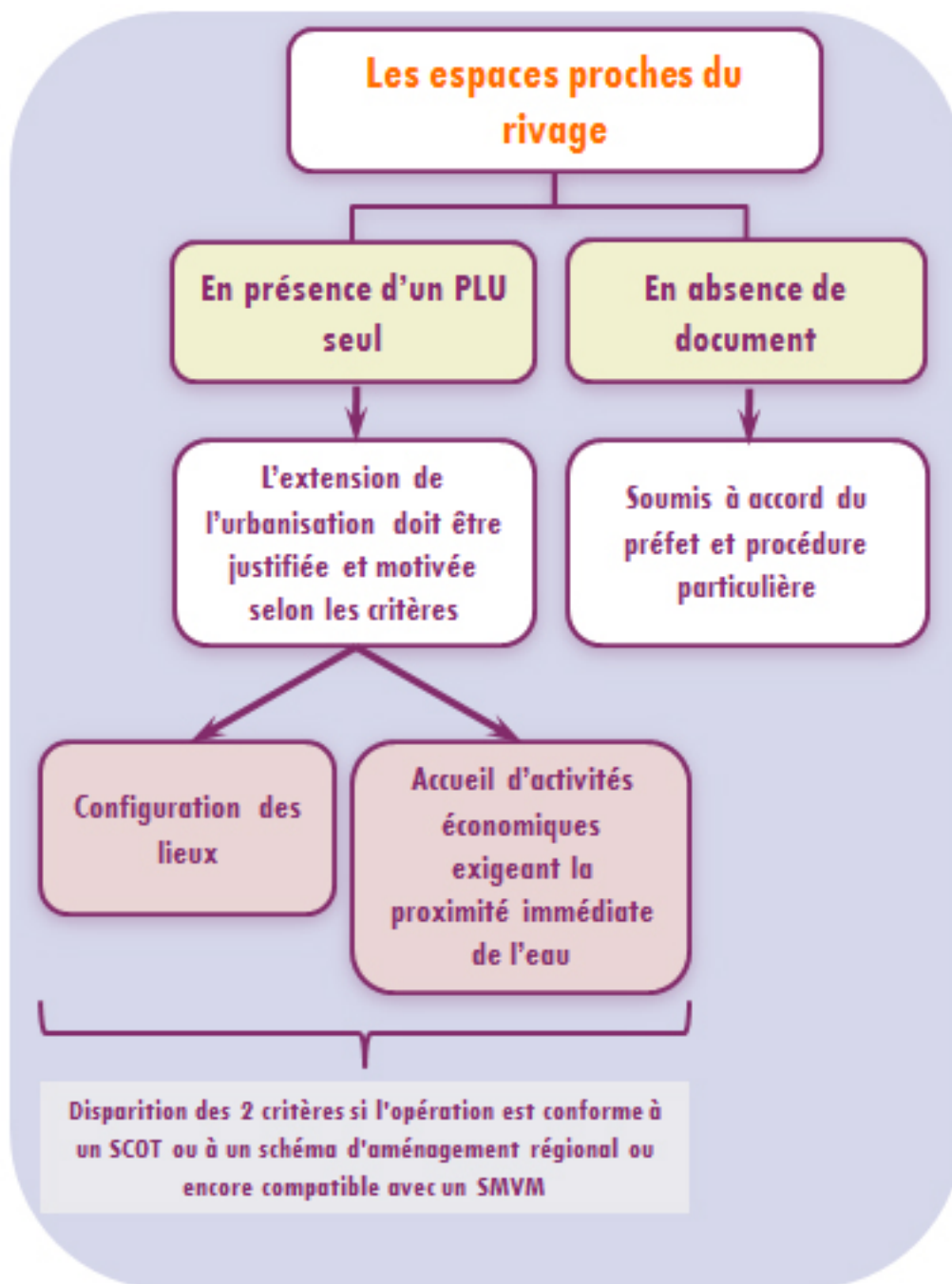
la conformité ou la compatibilité). Enfin, quand il n'existe aucun de ces documents, l'urbanisation limitée n'est possible qu'avec l'accord du préfet et selon une procédure particulière (cf. art. L. 121-13).

b) La notion d'espace proche du rivage

Il s'agit aussi des abords des plans d'eau relevant de la loi. La notion d'espace proche du rivage n'étant pas définie par le législateur, c'est le juge qui l'a précisée, en ayant recours à la technique du faisceau d'indices, tels que : la visibilité de l'urbanisation (depuis la mer et depuis l'intérieur des terres), la distance par rapport au rivage complétée par la topographie et la configuration des lieux, l'état de l'urbanisation (cf. CE, Section, 12 février 1993, Commune de Gassin, Rec. p. 26).

c) La notion d'extension limitée de l'urbanisation

Elle doit être appréciée par rapport à la densité de l'urbanisation existante (l'obligation de limiter l'extension de l'urbanisation s'appliquant aussi dans des secteurs déjà urbanisés, cf. CE, 27 septembre 1999, Commune de Bidartet autres), par rapport à l'implantation et à l'importance des constructions envisagées (CE, 12 février 1993, Commune de Gassin, précité, à propos de la réalisation d'un golf, de deux hôtels et d'autres bâtiments...). De plus, le caractère naturel du lieu de l'implantation envisagée joue un rôle déterminant (CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna-Daoulas, *BJDU* 5-1999, p. 341, conclusions L. TOUVET ; CE, 7 février 2005, Société Soleil d'Or, Commune de Menton, *BJDU* 1-2005, p. 10, concl. Y. AGUILA).



3. La bande des 100 mètres

Sur une bande de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, le principe est celui de l'interdiction des constructions et installations en dehors des espaces déjà urbanisés (art. [L. 121-16](#))

Sur la notion d'espaces « *déjà urbanisés* », le juge a dégagé un certain nombre de critères :

- le voisinage immédiat de la construction,
- la proximité ou non d'un centre-ville, d'un bourg ou d'un hameau,
- l'existence d'équipements publics, etc.

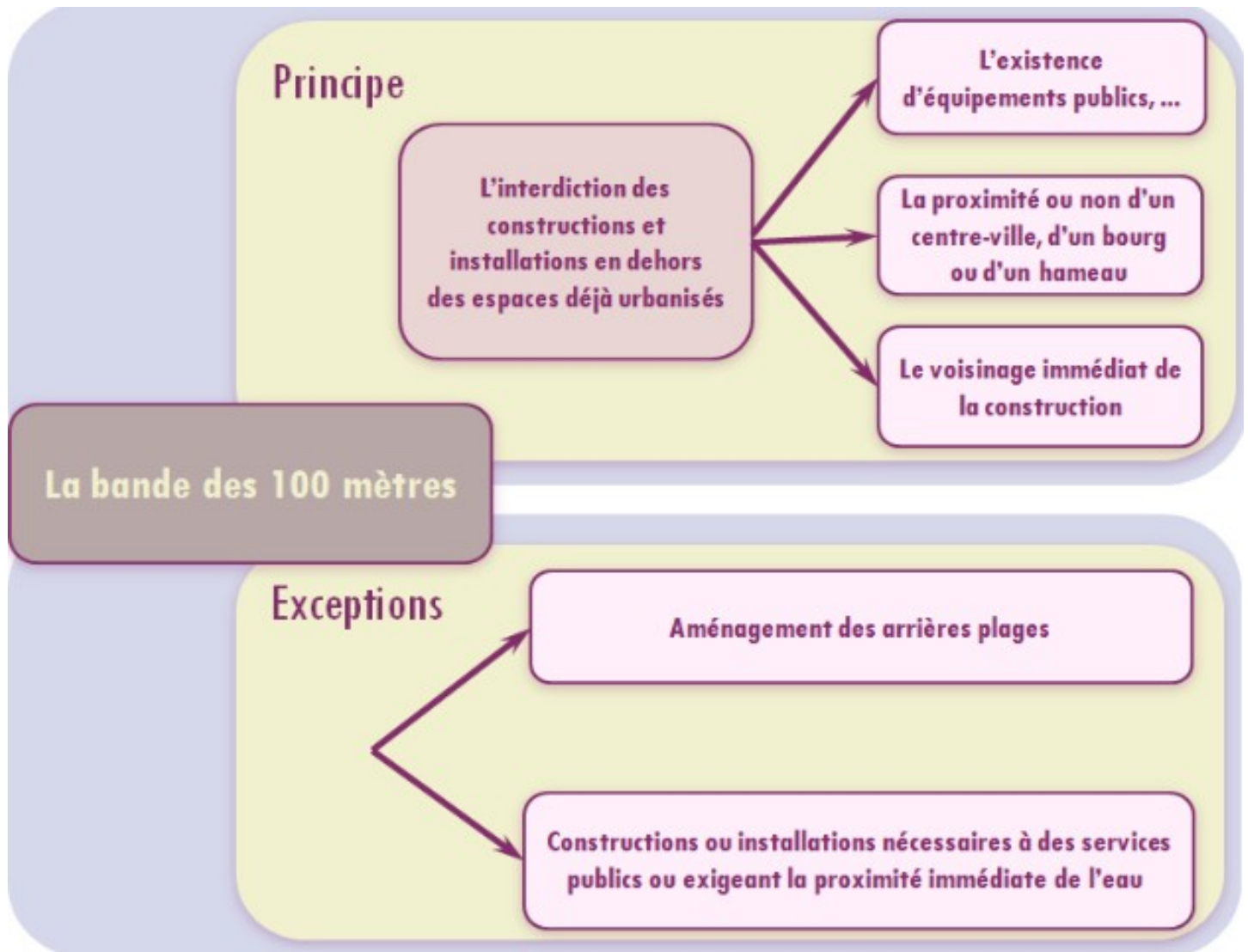
Exemple

Cf. par exemple CE, 22 février 2008, Mme Bazarbachi, req. n° 280189, *BJDU* 2/2008, concl. Y. AGUILA.

Au titre des exceptions, peuvent être autorisées des constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques « *exigeant la proximité immédiate de l'eau* ». Sur ce dernier point, le juge se montre exigeant et distingue les activités « *liées à la mer* » (comme un centre de thalassothérapie)

de celles exigeant sa proximité immédiate. Sont considérées comme telles un port de plaisance, un poste de surveillance de la plage, mais pas un restaurant, un hôtel ou encore un parc de stationnement.

Depuis la loi SRU de 2000, l'[art. L. 121-30](#) permet l'aménagement des arrières plages, dans des conditions strictement encadrées. Ainsi le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements et reconstructions qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi « littoral » est possible, sous réserve du respect d'une procédure particulière (schéma d'aménagement régional approuvé par décret, enquête publique ...) et sous réserve de concilier la préservation de l'environnement et l'organisation de la fréquentation touristique



B. Les protections spécifiques

Ici encore, la loi établit le principe d'une protection des espaces « sensibles » du littoral, en l'assortissant d'un certain nombre d'aménagements.

1. Le principe de la protection des espaces « sensibles »

C'est l'[art. L. 121-23](#) qui impose de préserver « les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ».

Cet article énumère les différentes catégories d'espaces à préserver, la liste ayant été précisée par décret du 20 septembre 1989 (art. [R. 121-4](#) du Code de l'urb.). Il s'agit notamment des dunes, landes côtières, estrans, falaises, parties naturelles des estuaires, rias ou abers et des caps, des marais, zones humides, etc... La protection des espaces remarquables s'impose sur tout le territoire des communes littorales.

Une fois encore, c'est le juge qui a précisé la qualification d'espace remarquable. Ce dernier n'a pas à bénéficier d'une quelconque protection pour être qualifié de remarquable, même si divers régimes de protection existants peuvent constituer un indice en faveur de la qualité du site (ex. site Natura 2000, inscription en ZNIEFF...). Le juge estime d'ailleurs que les parties naturelles des sites inscrits sont présumées constituer des espaces remarquables au sens de la loi « littoral » (CE, 13 novembre 2002, Commune de Ramatuelle, *AJDA* 2003, p. 337 note J. MORAND-DEVILLER). Enfin, un site ne peut être qualifié de remarquable s'il est déjà urbanisé.

Par ailleurs, les autorités chargées de l'élaboration des PLU doivent classer en espaces boisés « *les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune (...)* ». Alors que le classement est en principe une faculté pour les auteurs d'un PLU, il constitue donc une obligation dans les communes littorales (art. [L. 121-27](#)).

2. Les aménagements au principe

Dans les espaces remarquables, seuls des « *aménagements légers* » sont possibles, quand ils sont « *nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public* » ([L. 121-24](#)). Ces aménagements ne doivent toutefois pas porter atteinte au caractère remarquable du site.

C'est l'[art. R. 121-5](#) qui énumère limitativement les aménagements légers qui peuvent être autorisés dans les espaces remarquables, mais cette liste a été sensiblement élargie par un décret du 29 mars 2004, puis de nouveau remaniée par un décret du 21 mai 2019 (v. R. LEOST, « Les aménagements légers des espaces remarquables du littoral », *AJDA* 2020. 337).

Peut être également autorisée, dans les espaces remarquables, la réalisation de travaux destinés à la conservation ou à la protection de ces espaces (art. [L. 121-26](#)).

Dans les communes riveraines des mers, des océans, des estuaires et des deltas, l'atterrissage des canalisations et leurs jonctions peuvent être autorisées, lorsque ces canalisations et jonctions sont nécessaires à l'exercice de missions de service public (art. [L. 121-25](#)).

3. L'implantation de nouveaux équipements

Des conditions particulières ont été fixées pour l'implantation de nouvelles routes et de terrains de camping et caravanage.

- Les nouvelles routes ([L. 121-6 du Code de l'urb.](#)).

Les nouvelles routes de transit doivent être réalisées à une distance de 2000 mètres du rivage (cette disposition ne s'appliquant pas aux rives des plans d'eau intérieurs). Les créations de routes nouvelles sont interdites sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche. Quant aux nouvelles routes de desserte locale, elles ne peuvent être établies sur le rivage ou le longer.

Mais ces interdictions sont assorties de dérogations, notamment en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou à l'insularité, ou si ces routes sont nécessaires à la desserte des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

- Les terrains de camping et de caravanage ([L. 121-9 du Code de l'urb.](#)).

Ils peuvent être implantés en dehors des espaces urbanisés à condition que le PLU ait délimité de tels secteurs. Ils ne peuvent en aucun cas être implantés dans la bande des 100 mètres, même si elle est déjà urbanisée.

Les conditions de l'urbanisation dans les communes littorales

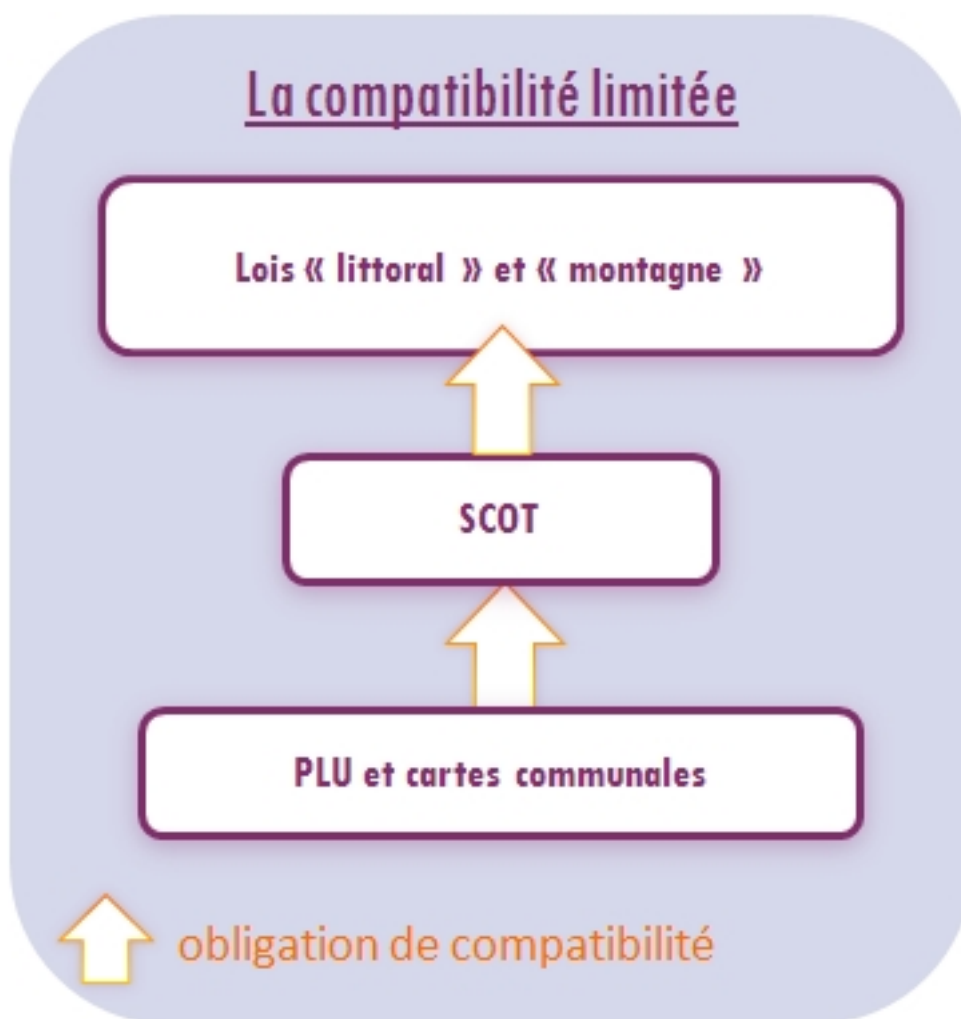
Territoire concerné	Conditions de l'urbanisation et protections spécifiques
Sur l'ensemble de la commune	extension conditionnée de l'urbanisation. • En continuité avec les agglomérations et villages existants • Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCOT et délimités par le PLU, des constructions et installations peuvent être autorisées: à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics
Dans les espaces proches du rivage	• Extension limitée de l'urbanisation. • Extension justifiée et motivée : • <i>PLU seul</i> : opération justifiée par la configuration des lieux ou l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. • Opération conforme à un SCOT, un SAR ou compatible avec un SMVM. • <i>Absence de document d'urbanisme</i> : accord préalable du préfet.
Dans la bande des 100 mètres (ou plus si des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient)	Interdiction des constructions et installations en dehors des espaces déjà urbanisés : • celles nécessaires à des services publics, • celles nécessaires à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. + possibilité de procéder, sous certaines conditions, à la reconstruction d'une partie des constructions et équipements existants (art. L. 121-30). + Interdiction ne s'appliquant pas aux rives des étiers et des rus situés en amont des embouchures.
Dans les espaces « remarquables ou caractéristiques du patrimoine littoral (...) »	la préservation • les aménagements légers, • les travaux nécessaires à la protection des espaces remarquables.
Dans les espaces boisés les plus significatifs	Obligation de classement (par le PLU).

§3. La portée de la loi « littoral »

Il s'agit d'apprécier l'opposabilité de la loi aux documents d'urbanisme et aux autorisations individuelles d'occupation du sol.

A. Par rapport aux documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions de la loi « littoral ». Toutefois, l'obligation de compatibilité est limitée au document immédiatement supérieur dans la hiérarchie des normes d'urbanisme : c'est ce que l'on appelle le principe de la compatibilité limitée (voir [art. L. 131-7](#)). Ainsi, la loi littoral est opposable aux Directives Territoriales d'Aménagement (et aux schémas ayant les mêmes effets juridiques). En l'absence de DTA, la loi est opposable aux SCOT. Et, en l'absence de DTA et de SCOT, les dispositions de la loi « littoral » sont directement opposables aux PLU (ceux-ci doivent être compatibles avec elles).



Avec la loi Grenelle II, l'opposabilité des nouvelles DTADD est supprimée. Les PLU et les cartes communales doivent être compatibles avec les SCOT et, en l'absence de SCOT, avec les dispositions de la loi « littoral » et « montagne ».

B. Par rapport aux autorisations individuelles d'occupation du sol

Le principe, posé à l'[art. L. 121-3](#), est celui de l'opposabilité directe des dispositions de la loi « littoral » aux autorisations individuelles d'occupation du sol, sauf si une DTA existe (dans ce cas c'est la DTA qui s'imposera directement aux autorisations d'occupation du sol). Cela signifie par exemple qu'un permis de construire pourra être contesté sur le fondement des dispositions de la loi « littoral ». On rappellera que les nouvelles DTADD (qui

remplaceront, à terme, les DTA), perdent tout caractère opposable. D'ailleurs, elles n'ont plus pour vocation, comme les DTA, de préciser les modalités d'application de la loi « littoral » ou de la loi « montagne ».

Par ailleurs, l'[art. L. 121-4](#) prévoit que la loi « littoral » ne s'impose pas à un certain nombre d'opérations, à savoir : les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance, lorsque leur localisation répond à une « *nécessité technique impérative* ».

A titre exceptionnel et depuis 1994, les stations d'épuration d'eaux usées, « *non liées à une opération d'urbanisation nouvelle* », peuvent être autorisées conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, en dérogeant aux dispositions de la loi littoral (art. L. 121-5).

Section 2. Le développement et la protection de la montagne

La pression touristique dans les zones de montagne a été telle, notamment à partir des années 60, que le législateur a adopté des règles spécifiques, à l'instar de la législation sur le littoral. Ce régime spécifique est issu de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (art. [L. 122-1 et s.](#) du Code de l'urb.), modifiée notamment par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux.

§1. Le champ d'application de la loi

Chaque zone de montagne est délimitée par un arrêté ministériel, ce qui détermine l'applicabilité de la loi, en fonction de critères liés à l'altitude, la déclivité. Ces caractéristiques rendent en effet plus difficiles les conditions d'utilisation du sol, notamment à des fins agricoles.

§2. Les principes généraux d'aménagement et de protection

La loi rappelle que (en l'absence d'une DTA), les principes régissant l'utilisation et la protection de la montagne « *sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, pour l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'établissement de clôtures et les installations classées pour la protection de l'environnement* ».

Elle fixe ensuite des principes généraux d'aménagement et de protection, qui concernent l'agriculture, la préservation de certains espaces, la maîtrise de l'urbanisation, et l'orientation du développement touristique.

A. La protection de l'agriculture

L'art. [L. 122-10](#) pose le principe de la préservation des « **terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières** ». Cette nécessité tient compte de critères à la fois économiques et physiques (par ex. relief, pente ...).

Sur ces terres, le législateur avait initialement prévu que seules pouvaient être autorisées « *les constructions nécessaires à l'exercice de (telles) activités et les équipements sportifs liés à la pratique du ski* ». Mais la liste des opérations susceptibles d'être autorisées a été progressivement étendue. Sont désormais possibles (après avis de la commission compétente en matière de nature, paysages et sites) « *la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive* », ainsi que l'extension limitée de tels bâtiments lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière (L. 122-10). Des règles particulières ont également été prévues quand de tels bâtiments ne sont pas desservis par des voies et réseaux.

B. La préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine

Ce sont les documents et décisions d'occupation des sols qui doivent assurer la préservation de tels espaces (art. [L. 122-9](#) du Code de l'urb.). Leur délimitation peut relever des anciennes DTA (remplacées par les DTADD depuis la loi Grenelle II de 2010), ou de prescriptions particulières aux massifs établies par décret. Concrètement et en l'absence de telles prescriptions particulières, ce sont les documents d'urbanisme locaux (ex. PLU) qui peuvent permettre leur préservation, ou d'autres instruments spécifiques issus du droit de

l'environnement (ex : le classement de sites au titre de la loi de 1930). Ici encore le juge joue un rôle essentiel pour garantir le respect de ces dispositions.

C. La maîtrise de l'urbanisation

L'art. **L. 122-5** pose le principe de l'urbanisation « *en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* ». Il s'agit d'éviter le mitage de l'espace montagnard. Mais ce principe est assorti de multiples exceptions, concédées aux élus des communes de montagne au fur et à mesure des évolutions législatives.

L'urbanisation en continuité de « l'existant » s'apprécie selon des critères classiques : distance du projet par rapport aux constructions existantes, existence d'une coupure dans l'urbanisation, etc... (voir aussi les dispositions de l'art. **L. 122-6**, qui fournit un certain nombre de critères pour apprécier les notions de "hameaux" et de "groupes de constructions traditionnelles". Quant aux possibilités de dérogations, elles sont tellement nombreuses qu'une présentation synthétique et schématique s'impose.

Les aménagements au principe de l'urbanisation en continuité

MOTIFS DE LA DEROGATION	MODALITES
L'exclusion du principe en raison de la nature des travaux	Adaptation, changement de destination, réfection ou extension limitée des constructions existantes+ réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées
La possibilité de déroger grâce à une étude le justifiant dans le SCOT ou dans le PLU	L'étude doit justifier de la compatibilité de l'urbanisation en discontinuité avec les objectifs de protection posés par la loi montagne.+ avis de la commission compétente en matière de nature, paysages et sites
La possibilité de déroger en présence d'un PLU ou d'une carte communale	Par exception au principe de la constructibilité limitée (v. L. 111-3), si la construction présente un intérêt pour la commune, mais sous réserve du respect de conditions assez strictes.
La possibilité de déroger par une procédure spécifique prévue par la loi montagne	La création d'UTN en discontinuité de l'existant ou en site vierge.

D. Le développement touristique

Certains principes doivent guider le développement touristique, et notamment la création des UTN (cf. infra). Les projets touristiques doivent ainsi « *respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels* », tant au stade de leur localisation, de leur conception que de leur réalisation (L. 122-15), et ce sous le contrôle étendu du juge (cf. par ex.CE, 15 mai 1992, Commune de Cruseilles, Rec. p. 210 t ; note J. MORAND-DEVILLER, AJDA 1992, p. 756).

§3. Les règles spécifiques

On abordera successivement la possibilité de créer des UTN, les règles de protection des plans d'eau et les règles spécifiques régissant la création de nouvelles routes.

A. Les Unités Touristiques Nouvelles (UTN)

1. Définition

Les UTN sont définies à l'art. [L. 122-16 du Code de l'urb.](#), comme toutes opérations de développement touristique, en zone de montagne, ayant pour objet ou pour effet, en une ou plusieurs tranches :

- Soit de construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique comprenant des surfaces de plancher.
- Soit de créer des remontées mécaniques.
- Soit de réaliser des aménagements touristiques ne comprenant pas de surfaces de plancher dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

La procédure vise à maîtriser le développement touristique à l'échelle d'une vallée ou d'une station, en soumettant tous les équipements nécessaires à cette procédure particulière (remontées, hébergements ...).

2. Champ d'application

Le législateur distingue en fait plusieurs catégories d'UTN :

- certaines opérations, de faible importance, sont dispensées de la demande d'autorisation de création (un système de seuils permettant d'en déterminer la nature ; ce sont celles qui ne relèvent pas des art. [R. 122-6](#) et [122-7](#)).
- Les opérations relevant en revanche des art. [R. 122-6](#) (projets les plus importants), et [R. 122-7](#) sont soumises à autorisation du préfet coordonnateur de massif pour les premières et du préfet de département pour les secondes.
- De plus, si le territoire est couvert par un SCOT, une UTN peut être créée sans autorisation spéciale à condition qu'elle soit prévue par le SCOT.

TYPE D'OPERATION	PROCEDURE
Opérations listées à l'art. R. 122-6	UTN (catégorie I) soumise à autorisation du préfet coordonnateur de massif. Autorisations d'urbanisme ne pouvant être délivrées que dans les communes dotées d'un PLU.
Opérations listées à l'art. R. 122-7	UTN (catégorie II) soumise à autorisation du préfet de département. Autorisations d'urbanisme ne pouvant être délivrées que dans les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale.
Opérations ne relevant pas de ces 2 articles	Dispensées d'autorisation (catégorie III).
Opérations prévues par un SCOT (v. art. R. 122-5)	Dispensées d'autorisation.

3. Les règles applicables

a) Les règles de fond

L'implantation des UTN doit respecter les principes d'aménagement et de protection spécifiques à la montagne, tels que la protection de l'agriculture, la préservation des milieux caractéristiques du patrimoine (...), à l'exception du principe de l'urbanisation en continuité. Une UTN peut tout à fait être implantée en site vierge. Toutefois, cela ne dispense pas le projet de respecter « *la qualité des sites et des grands équilibres naturels* », sous le contrôle du juge. Il peut ainsi censurer des projets portant atteinte à plusieurs intérêts protégés par la loi « montagne » (CE, 10 décembre 1993, Min. de l'Équipement contre Arpon, *BJDU* 2-1994, concl. SCHWARTZ, p. 11).

b) Les règles de forme et de procédure

S'agissant de l'articulation entre l'UTN et le PLU, il faut distinguer la phase de la création de l'UTN (qui ne nécessite pas que la commune soit dotée d'un PLU) de sa réalisation concrète. A ce stade en effet, les autorisations d'urbanisme (qui permettent de construire les centres d'hébergement par ex.) ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'un PLU (si l'UTN relève de la catégorie I), d'un PLU ou d'une carte communale (si l'UTN relève de la catégorie II).

La ou les collectivités qui font la demande de création d'une UTN doivent constituer un dossier comprenant un rapport et des documents graphiques, précisant notamment un état des lieux, les caractéristiques du projet, les risques naturels auxquels il est éventuellement exposé, etc... Le dossier est mis à disposition du public et le préfet prend la décision (motivée en cas de refus ou s'il impose le respect de prescriptions particulières).

B. La protection des rives des plans d'eau

C'est l'art. [L. 122-12](#) qui énonce les règles applicables. Pour les plans d'eau supérieurs à 1 000 hectares, c'est désormais la loi « littoral » qui s'applique seule (Cf. supra, Section 1, §1). Pour les plans d'eau inférieurs à 1 000 hectares, le régime de protection est assorti de nombreuses exceptions.

En principe, sur une bande de 300 mètres à compter de la rive et dans les parties naturelles, les constructions, installations et routes nouvelles ainsi que les extractions et affouillements sont interdits. Mais les exceptions sont possibles, notamment par l'intermédiaire d'un PLU qui peut prévoir des constructions dans certains secteurs, en fonction de considérations locales. La loi DTR a encore allongé la liste des dérogations (cf. art. L. 122-12 et s. du Code de l'urb.).

C. La création de nouvelles routes

L'art. [L. 122-4](#) du Code de l'urb. 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. Des exceptions au principe peuvent être justifiées par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ou par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale.