N°
78

Outils juridiques pour la protection des espaces naturels

Droit et police de la nature

Loi montagne

mise à jour: ***05/10/2011***

Espaces d'application
Objectifs
Procédures
Actualisation / Evaluation
Effets juridiques
Exemples
Les différents acteurs et leur implication
Pour aller plus loin

Espaces d'application

- Les " zones de montagne " définies par les articles 3 et 4 de la loi dite " montagne " et désignées par arrêté interministériel.
- Elles se caractérisent " par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques ".
- En métropole, les zones de montagne comprennent 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, soit à l'existence de conditions climatiques très difficiles du fait de l'altitude, soit à la présence de fortes pentes, soit à la combinaison de ces deux facteurs lorsqu'ils sont chacun moins accentués.
- Dans les départements d'outre-mer, 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.
- La loi Grenelle II a rétabli l'application cumulative des lois Montagne et littoral.
- Dans les communes de montagne comportant sur leur territoire un lac soumis à la loi littoral (superficie supérieure à 1 000 ha), ces communes entrent dans le champ d'application cumulé de ces deux lois, le juge retenant la règle la plus protectrice.

Objectifs

- La préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.
- La protection des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (gorges, grottes, glaciers, lacs, etc.).
- La maîtrise de l'urbanisation en zone de montagne.
- L'orientation du développement touristique et la maîtrise de l'implantation d'unités touristiques nouvelles (UTN).
- La préservation des rives naturelles des plans d'eau.
- La limitation de la création de nouvelles routes et la délimitation des zones d'implantation des

remontées mécaniques.

Procédures

TEXTES DE REFERENCE

- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, modifiée ;
- Articles L. 145-1 à L. 145-13 et R. 145-1 à R. 145-15 du code de l'urbanisme (UTN).
- Articles L.342-1 à L.342-26 et D.342-2 à R.342-29 du code du tourisme
- Arrêté du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine,
- Arrêté du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne dans les départements d'outre-mer.

ACTE JURIDIQUE D'INSTITUTION

- Arrêté interministériel désignant les zones de montagne.

PROCEDURE

- Les dispositions de protection prévues par la loi montagne avaient le statut de loi d'aménagement et d'urbanisme jusqu'à l'intervention de la loi solidarité et renouvellement urbain (dite loi SRU) du 13 décembre 2000, qui a supprimé cette qualification.
- Le changement intervenu est cependant purement formel : ces dispositions continuent en effet à être opposables aux documents d'urbanisme locaux qui leur sont immédiatement inférieurs, ainsi qu'aux autorisations individuelles d'occupation du sol (voir la rubrique " effets juridiques ").
- Les dispositions de protection issues de la loi montagne peuvent, par ailleurs, être précisées par des directives territoriales d'aménagement spécifiques établies au niveau de chaque massif (article L. 145-7 code de l'urbanisme), ainsi que par des directives territoriales d'aménagement de " droit commun " (voir la fiche : Directive territoriale d'aménagement et de développement durable).
- La loi Grenelle II a modifié le régime des DTA et crée les DTADD (directives territoriales d'aménagement et de développement durable) qui n'ont plus vocation à préciser la loi montagne. Cependant, les DTA approuvées avant le 13 juillet 2010 continuent à s'appliquer.
- Les DTA établies en montagne peuvent notamment adapter, en fonction de la sensibilité des milieux concernés, les seuils et critères des études d'impact spécifiques aux zones de montagne, désigner les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, préciser, en fonction des particularités de chaque massif, les modalités d'application des règles d'urbanisation en continuité et de protection de l'agriculture (voir rubrique " effet juridiques ").
- La loi SRU du 13 décembre 2000 a rendu facultatif l'établissement des DTA de massif. Elle a en revanche institué la possibilité d'établir des " prescriptions particulières " pour tout ou partie du massif concerné, prescriptions qui peuvent ne comporter qu'une partie des éléments susceptibles de figurer dans les DTA.
- En l'absence de DTA ou de prescriptions particulières, les SCOT, PLU et cartes communales doivent être compatibles directement avec la loi montagne.

Actualisation / Evaluation

- Voir rubrique " procédure " dans ses développements concernant les DTA et les prescriptions particulières.

Effets juridiques

- En vertu de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, les dispositions de protection issues de la loi montagne ainsi que les DTA ou les " prescriptions particulières " prises pour leur application sont opposables aux documents d'urbanisme locaux immédiatement inférieurs (SCOT, schéma de secteur ; à défaut : PLU, carte communale, etc.), ces derniers devant être compatibles avec

elles.

- Par ailleurs, les DTA (pour les DTADD, voir cette fiche) et, à défaut, les dispositions d'urbanisme issues de la loi montagne, sont directement opposables aux autorisations d'occupation du sol (article L. 145-2 du code de l'urbanisme). Elles sont ainsi 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 ".
- En revanche, rien n'a été prévu en ce qui concerne l'opposabilité des " prescriptions particulières " aux diverses autorisations d'occupation du sol.
- Les dispositions de protection prévues par la loi montagne peuvent être regroupées en deux catégories : les règles générales d'aménagement et de protection (article L. 145-3 code de l'urbanisme) et les règles spécifiques d'aménagement et de protection (articles L. 145-5 et suivants code de l'urbanisme).
- Parmi les règles générales d'aménagement et de protection, on trouve :
    - Les règles relatives à la protection de l'agriculture :
      Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières doivent être préservées. Ces terres doivent être choisies au regard de critères économiques (rôle dans les systèmes d'exploitation locaux, situation par rapport au siège de l'exploitation) et de critères physiques (relief, pente et exposition). Certaines constructions peuvent y être cependant autorisées (constructions nécessaires aux activités agricoles, à la pratique du ski, de la randonnée, restauration de certains chalets d'alpage, etc.).
    - Les règles de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques de la montagne :
      Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols doivent comporter des dispositions propres à préserver ces éléments. La détermination des éléments naturels et du patrimoine culturel à protéger peut intervenir par le biais des DTA ou, en leur absence, par celui des " prescriptions particulières " (article L 145-7 modifié du code de l'urbanisme), qui ont notamment pour objet de désigner les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard tels que gorges, grottes, glaciers, etc. Cet objectif peut également être assuré par le recours à des procédures comme le classement ou l'inscription des sites.
    - Le principe d'urbanisation en continuité selon lequel l'urbanisation doit normalement se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. Mais les dérogations ont été multipliées au fil des années par le législateur, réduisant assez fortement la portée du principe. Sont notamment hors du champ d'application du principe le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes et la réalisation d'installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées. De même, lorsqu'un SCOT ou un PLU comporte une étude justifiant qu'une urbanisation en discontinuité est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles et avec la préservation des paysages et milieux montagnards ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels, il est possible de déroger au principe d'urbanisation en continuité, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, paysages et site. Le PLU ou la carte communale peuvent même délimiter des hameaux et des groupes d'habitation nouveaux, ou des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées sous certaines conditions (préservation de l'agriculture et des milieux montagnards, protection contre les risques naturels) et après avis de la commission départementale compétente et l'accord de la chambre d'agriculture. En outre, d'autres exceptions au principe d'urbanisation en continuité que celles qui viennent d'être citées existent.
    - Les règles générales relatives à l'orientation du développement touristique :
      le développement de projets touristiques est possible, dès lors que leur localisation, leur conception et leur réalisation respectent la " qualité des sites et les grands équilibres naturels

". Le développement touristique dans ces secteurs doit également prendre en compte les communautés d'intérêts 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. La délimitation du périmètre du SCOT en zone de montagne doit tenir compte de cette communauté d'intérêts.

- Les règles spécifiques d'aménagement et de protection, sont celles relatives à :
  - La protection des rives de plans d'eau : les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à 1 000 hectares doivent être protégées sur une distance de 300 mètres à compter de la rive (au delà de ce seuil, les plans d'eau entrent dans le champ d'application de la loi littoral. Voir fiche : Loi littoral).Toutes constructions, installations et routes nouvelles, ainsi que toutes extractions et tous affouillements y sont interdits. Par exception, peut notamment être autorisée l'implantation de bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier et de refuges et gîtes d'étapes ouverts au public pour la promenade et la randonnée, des aires naturelles de camping, un équipement culturel, des installations à caractère scientifique et des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique des activités de loisirs. Un SCOT ou un PLU peut délimiter des secteurs limités où constructions et aménagements sont admis, avec l'accord du préfet et après étude justifiant la compatibilité de l'urbanisation avec l'environnement et les paysages et passage en Commission départementale compétente. Cette possibilité est aussi ouverte dans le cadre d'une carte communale : dans ce cas chaque permis de construire est soumis pour avis à la Commission départementale compétente. Les très petits plans d'eau ou ceux dont moins d'un quart des rives sont situés en zone de montagne ne sont pas soumis à ces règles.
  - La création de nouvelles routes, de remontées mécaniques et à l'aménagement du domaine skiable : 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 notamment justifiée par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers.
  - S'agissant de la création de remontées mécaniques ou de l'aménagement du domaine skiable, la localisation de ces équipements doit, d'une part, respecter les principes généraux de protection prévus par la loi montagne décrits ci-dessus et, d'autre part, se conformer aux dispositions spécifiques édictées en application de l'article L. 123-1-5 6° du code de l'urbanisme qui permet de délimiter les zones qui peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques. Par conséquent, dans les communes dotées d'un PLU opposable, ces équipements ne peuvent être réalisés qu'à l'intérieur de ces zones. La réalisation de ces équipements est de plus soumise à un régime d'autorisation défini aux articles R. R.145-1 à R. 145-10, R. 472-14 à R. 472-21 et R. 473-1 à R. 473-6 du code de l'urbanisme. Voir aussi les dispositions du code du Tourisme (articles L. 342-1 à L. 342-26 et particulièrement pour les remontées mécaniques et pistes de ski, les articles L. 342-7 à L. 342-26 et D. 342-2 à R 342-29 du code du tourisme).
- L'implantation d'unités touristiques nouvelles (UTN) : nouvelles dispositions adoptées dans le cadre la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 et du décret du 22 décembre 2006 (voir aussi les dispositions des codes du tourisme et de l'urbanisme précitées).
  - Les UTN recouvrent les remontées mécaniques, les opérations créant une surface de plancher hors d'œuvre net et d'autres équipements dont la liste est prévue par décret en Conseil d'Etat.
  - Leur implantation doit respecter l'ensemble des règles d'aménagement et de protection inhérentes aux zones de montagne décrites ci-dessus. Seul le principe d'urbanisation en continuité ne leur est pas applicable, bien qu'elles doivent néanmoins respecter la qualité des sites et des grands équilibres naturels.
  - Le juge essaie de concilier le respect des dispositions de protection prévue par la loi montagne avec le développement touristique, ce qui le conduit à rendre des décisions reconnaissant la légalité de certaines opérations (CE, 15 mai 1992, Commune de Cruseilles) et à en censurer d'autres (CE, 10 décembre 1993, ministère de l'équipement c/ A.R.P.O.N).

- Une UTN doit respecter les orientations du SCOT, s'il existe, et ne peut être réalisée que dans une commune disposant d'un PLU opposable aux tiers.
- Lorsqu'un SCOT (ou un schéma de secteur) existe et qu'il ne prévoit pas expressément sa création, la réalisation d'une UTN n'est possible qu'après sa révision ou sa modification.
- En l'absence de ces schémas, la réalisation d'une UTN nécessite une autorisation spéciale (Art. L. 145-11 C. Urb.). Ceci est le cas le plus courant. La nouvelle procédure UTN est à deux niveaux.
- Un niveau massif pour les remontées mécaniques créant un nouveau domaine skiable ou des opérations d'intérêt régional ou interrégional. (création, extension ou remplacement des remontées mécaniques augmentant de plus de 100 ha le domaine skiable, opération d'extension ou de construction d'hébergement touristique, l'aménagement de terrains de loisirs lorsqu'ils sont soumis à étude d'impact). Dans ce cas, l'autorisation est délivrée par le préfet coordinateur de massif, après avis de la commission spécialisée UTN du comité de massif.
- Un niveau département pour les remontées mécaniques étendant de façon conséquente le domaine skiable ou des opérations de niveau local.(création, extension, remplacement des remontées mécaniques augmentant de plus de 10 hectares et de moins de 100 hectares le domaine skiable, la création d'une remontée mécanique pouvant transporter plus de 10 000 voyageurs, la création ou l'extension d'hébergement touristiques et d'équipements touristiques,…) Dans ce cas, l'autorisation est délivrée par le préfet de département après avis de la formation spécialisée UTN de la commission départementale compétente en matière de nature, paysages et sites.

Exemples

- La France compte 9 massifs dont 6 métropolitains : les Alpes, le Massif central, les Vosges, le Jura, la Corse et les Pyrénées, et 3 d'Outre-Mer : en Martinique, en Guadeloupe et à la Réunion.

Les différents acteurs et leur implication

- Dans les zones de montagne désignées par arrêté interministériel, les dispositions de protection prévues par la loi montagne s'imposent directement et de plein droit aux autorités chargées d'établir les documents d'urbanisme locaux ainsi qu'à celles ayant la responsabilité de la délivrance des autorisations d'occupation du sol.

Pour aller plus loin

Site du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement – Politique et aménagement de la montagne

- http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Politique-et-amenagement-de-la-.html/

Site de la DATAR :

- http://www.territoires.gouv.fr/montagne/

Rapport d'information n° 458 de M. Jacques BLANC « *Une politique européenne pour la montagne* »

- http://www.senat.fr/rap/r10-458/r10-458.html/

Haut de page

Tous droits réservés © - Propriété de l'OFB