

Les évolutions de l'urbanisme en montagne suite à l'acte II de la loi montagne :

« Les conditions d'implantation des constructions en montagne »

Introduction :

Le TA de Grenoble juridiction unique en ce qui concerne l'application de la loi montagne dès lors que les 4 départements de son ressort ont tous une partie de leur territoire situé en zone de montagne.

Conséquences : sur un peu moins de 2000 jugements rendus par les TA de toute la France, plus d'un tiers, 680, émanent de Grenoble.

Loi montagne Acte II ? pas en ce qui concerne l'implantation des constructions ! Si la loi du 28 décembre 2016 a changé nombre de chapitres de la loi de 1985, le principe central qui régit l'implantation des constructions en montagne à savoir le principe de construction en continuité de l'existant, n'a pratiquement pas été retouché, mis à part la question très marginale des annexes.

En revanche, ce sont les réformes de 1995 et de 2003 qui en ont modifié, sinon le principe de continuité, du moins le contenu même de l'existant. C'est à ce titre que l'on parle d'érosion.

1985 : bourgs et villages

1995 : hameaux

2003 : groupes de constructions

Mais face à cet affaiblissement de la loi, un phénomène inverse est intervenu. : le rappel par le Conseil d'Etat – il y a un peu moins d'un an de l'applicabilité directe de loi aux décisions individuelles. C'est une décision qui a moins d'un an rendue pour une affaire se passant dans le département de la Haute-Savoie

C'est pourquoi nous vous proposons de suivre le chemin suivant : Il faut commencer par des précisions, sans doute techniques sur la place de la loi montagne dans la hiérarchie des normes et voir à quels actes, règlements ou décisions individuelles elle s'applique. Nous pourrions alors entrer dans le vif du sujet, à savoir le principe d'urbanisation en continuité de l'existant, avec examen des critères appliqués par le juge administratif. Il sera précisé que la loi a prévu des protections renforcées dans certaines hypothèses, tout comme elle a,

simultanément, ménagé diverses dérogations à ce principe. Ce qui nous amènera, sinon à dresser un bilan, du moins à examiner la question de l'équilibre entre aménagement et protection.

La décision Conseil d'Etat 31 mars 2017. Sarl Savoie lac investissements. Rendue à propos loi littoral mais transposable à la loi montagne.

Il résulte des articles L. 111-1-1 et L. 146-1 du code de l'urbanisme qu'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

Remplaçons par L. 145-3 et loi montagne et voyons la portée de la décision du Conseil d'Etat. Certains auteurs, suivis par le RaPu, M. de Lesquen CE, 9 novembre 2015, Commune de Porto-Vecchio, n° 372531 indiquaient en substance : si le PLU est compatible avec

la loi littoral, alors il fait écran avec les autorisations individuelles, et l'on n'a plus à vérifier la conformité de celles-ci, les permis de construire, avec celle-là, la loi.

Pour sa part le TA de Grenoble n'avait pas voulu appliquer l'a contrario implicite de l'arrêt Porto Vecchio. Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il dit qu'il abjurait Porto Vecchio ?

- parcequ'il n'existe qu'un rapport de simple compatibilité entre les PLU d'une part et les lois littoral et montagne d'autre part
- alors que c'est un rapport de conformité qui prévaut entre les décisions individuelles et ces mêmes lois,

Donc : le fait qu'une décision individuelle respecte les prescriptions du plan local d'urbanisme (PLU) ne suffit pas à assurer au regard des dispositions directement applicables des lois littoral et montagne.

La place de la loi montagne par rapport aux documents et autorisations d'urbanisme :

La question des DTA : ce sont des documents qui transcrivent dans un territoire donné la loi d'aménagement ; il devait en exister une pour les Alpes du Nord , mais à la suite de diverses circonstances, il n'existe pas de DTA opposable dans les Alpes du Nord. En revanche il en existe une dans les Alpes Maritimes. Comme il n'y a pas de DTA opposable et que le Conseil d'Etat a dit « application directe loi montagne aux autorisations individuelles » la loi montagne conserve une portée normative intacte.

- Autre motif accroissant la portée de la loi montagne :

Loi montagne et L. 111-1-2 (constructibilité limitée) : arrêt
Min. Ecologie et M. Leca du 16 avril 2012 n°323555

Les dispositions du III de l'article L. 145-3 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, à l'exclusion des dispositions prévues à l'article L. 111-1-2.

Donc pour les requérants qui contestent un permis de construire : ce moyen est inopérant. Pour les maires qui entendent refuser un permis de construire sur ce fondement : c'est une erreur de droit.

La place des SCoT ? selon leur degré de précision les dispositions de ces schémas doivent être compatibles avec la loi montagne. Pas d'exemple contrôle SCoT // loi montagne mais le TA a jugé que le SCoT du Lac d'Annecy n'était pas incompatible avec la loi littoral (faute de dispositions suffisamment précises).

Loi montagne et PLU : compatibilité : Conseil d'Etat

Combloux 23 octobre 1996 : intéressant parce que le Conseil d'Etat constate que des zones U et des zones NA ne sont pas en continuité et qu'il y en a tellement qu'il annule tout le document. Classiquement, ce sont des annulations partielles voir CAA Marseille ou pour une carte communale : TA

Grenoble Aix en Diois : l'ouverture à l'urbanisation d'une parcelle de 5 000 m² pour la réalisation d'un lotissement qui n'est pas situé dans la continuité de l'urbanisation.

Jugement Minotti

Le cas des déclarations d'utilité publique :

principe rappelé dans l'arrêt COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE TARASCON du 30 décembre 2013

si un arrêté portant déclaration d'utilité publique n'a pas directement pour objet d'autoriser des opérations de travaux ou d'aménagements, il a pour effet de permettre la réalisation de telles opérations ; qu'ainsi,

le préfet ne peut légalement déclarer d'utilité publique le projet de création d'une zone d'activité dont les opérations de travaux ou d'aménagements ne seraient pas compatibles avec les dispositions du III de l'article L. 145-3, dont l'objectif est de préserver au mieux les zones de montagne déterminées par la loi du 9 janvier 1985 en limitant, sous certaines conditions, l'extension de l'urbanisation ;

Conseil d'Etat société Euroraft, 21 mars 2001 n° 209459 : rejet du recours contre la déclaration d'utilité publique :

suppression de 5 hectares sur 260 ... cela ne compromet les activités agricoles dans la commune de Centron.

Géographiquement proches mais solution inverse pour le TA

Grenoble 8 mars 2008 déviation Bourg Saint-Maurice :

annulation car projet incompatible avec protection des prairies de fauche de l'AOC Beaufort.

Les décisions individuelles soumises à la loi montagne : les autorisations : permis de construire, permis d'aménager, travaux soumis à déclaration préalable certificats d'urbanisme.

Symétrie : si c'est autorisation contestée : le moyen du requérant est que la décision a été prise en méconnaissance des dispositions de la loi montagne

Si c'est une décision de refus d'une autorisation individuelle et si le motif du refus est fondé sur la loi montagne, le moyen du requérant est que la décision a fait une inexacte application des dispositions de la loi montagne.

I° Un principe majeur : l'urbanisation en continuité

Notion d'urbanisation : toute construction quelle que soit sa taille et sa nature : par ex. les éoliennes (sous réserve des exceptions à voir infra) :

La continuité : l'érosion de la référence à « l'existant » :

1985 : bourgs et villages / 1995 : hameaux / 2003 groupes de constructions traditionnelles ou d'habitation.

Comment apprécier l'existence de l'existant : quels sont les critères pertinents ?

Ce n'est pas la contiguïté des parcelles Conseil d'Etat 5 février 2001 Saint-Gervais les Bains.

en énonçant que les six constructions implantées au lieu-dit "Le Bulle" sur des parcelles contiguës formaient un hameau "alors même qu'elles ne sont pas groupées" la cour

administrative d'appel de Lyon a entaché l'arrêt attaqué d'une erreur de droit.

Distances : les six constructions situées au lieu-dit "Le Bulle" sont distantes les unes des autres d'environ trente mètres ; qu'une implantation aussi éparse ne caractérise pas un hameau de montagne.

L'approche visuelle et paysagère : la « perception » de l'existant. CAA Lyon, 22 juin 2006 N° 05LY01465

« Considérant que par groupe « de constructions traditionnelles ou d'habitations existants » il convient d'entendre un groupe de plusieurs bâtiments qui, bien que ne constituant pas un hameau, se perçoivent, compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres, notamment de la distance qui les sépare, de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux, comme appartenant à un même ensemble ; que pour déterminer si un projet de construction réalise une urbanisation en continuité par rapport à un tel groupe, il convient de rechercher si, par les modalités de son implantation, notamment en termes de

distance par rapport aux constructions existantes, ce projet sera perçu comme s'insérant dans l'ensemble existant ; »

Deux autres notions essentielles : le « compartiment de terrain » et les « coupures ou ruptures d'urbanisation » : idem Saint-Gervais les Bains conclusions L.Touvet.

II ° Des protections accrues

En raison de leur valeur particulière, certains espaces bénéficient de protection accrues :

- Les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

Patrimoine naturel et culturel : TA Megève jugement « affaire du Calvaire » n° 140784 30 juin 2016

le terrain d'assiette du projet en litige est situé dans le périmètre de protection de l'Eglise de style gothique tardif de Haute-Savoie, de la maison construite par l'architecte Henry Jacques Le Même et du Calvaire, tous trois inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ; que le Calvaire est également inscrit à l'inventaire européen des monts sacrés ; qu'il est composé de quatorze chapelles et oratoires figurant les stations d'un chemin de croix, implantés le long du chemin piétonnier menant au sommet de la colline, ainsi que d'une cinquantaine de statues en bois peint, de fresques et de peintures ; que ce site, créé entre 1840

et 1878 à l'initiative d'Ambroise Martin, alors curé de Megève, fait partie intégrante de l'identité de ce village de montagne et représente un intérêt historique et touristique pour ce dernier ; qu'il constitue un lieu de promenade et offre une vue panoramique sur la haute vallée de l'Arly, les contreforts du massif du Mont-Blanc et la chaîne des Aravis ; que pour mettre en valeur ce site, la commune a d'ailleurs procédé, entre 2001 et 2007, à des travaux importants de restauration des chapelles, d'aménagement paysager et d'installation d'un éclairage le long du chemin piétonnier qui accède au Calvaire ; que s'étendant sur près de six hectares, le site du Calvaire, marqué par son rapport fort à la nature, constitue un paysage d'ensemble remarquable par la réunion de son environnement champêtre et l'architecture des bâtiments religieux de petite taille ; qu'au vu de tous ces éléments, le site du Calvaire, en soi, constitue un espace caractéristique du patrimoine naturel et culturel montagnard et représente un intérêt particulier, en termes d'image et d'identité de la commune de Megève ;

Le maintien des activités agricoles pastorales et forestières

... : les critères à retenir siège exploitation, relief pente, exposition : appréciations très concrètes : comparer Conseil d'Etat commune d'Eygliers, n° 137416 (B) du 22 septembre 1997 (projet légal) et commune de Faverges n° 161812 (A) du 6 février 1998 (projet illégal)

- Les plans d'eau : il s'agissait d'une UTN : TA Grenoble Lac de Tignes n° 1202589 du 9 octobre 2014, confirmé en appel.

- Les chalets d'alpage : double autorisation Etat + maire :

III° Des dérogations diverses et peu lisibles :

Le principe de continuité est énoncé « sous réserve de » certaines hypothèses :

Adaptation = il n'est pas facile de cerner cette notion dans la jurisprudence

Extension : notion de bon sens : elle doit-être limitée : pas plus de 50 %.

Réfection : ce ne doit pas être un réaménagement intérieur général et un remaniement complet d'une façade (sans ouvertures avec percement de grandes baies vitrées permettant l'accès de plain pied et création de fenêtres avec balcon à l'étage dans le but d'aménager des chambre d'hôtes dans une grange ; qu'un tel projet ne peut être regardé comme la réfection d'une construction existante). TA Toulouse 3 octobre 2003 n° 003656 préfet de l'Aveyron

Changement de destination : la loi montagne ne les interdit pas a priori, sauf le cas des chalets d'alpage : utilisation agricole et saisonnière : pas possible de transformer en restaurant d'altitude sur les pistes : Tribunal administratif Grenoble préfet de la Savoie n° 061343 du 14 décembre 2006 /commune de Valmeinier.

(d'une manière générale, ce sont les dispositions du PLU qui y font obstacle (en zone A ou N, sont généralement interdits les changements agricole vers habitation)

Les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières :

La construction d'un très important bâtiment d'élevage de poulets entre dans ces prévisions : le requérant ne peut utilement faire valoir que la construction projetée n'est pas implantée en continuité : TA Grenoble Association vivre à Soyans n° 120653 du 31 mars 2015.

Les équipements sportifs liés à la pratique du ski et de la randonnée

TA Grenoble préfet de l'Isère 2 juin 2016 M. Gardent, construction d'une « auberge-refuge » au col de Sarenne, accessible en voiture : n'a pas été considéré comme constituant un tel équipement.

Cf. Conseil d'Etat 3 mai 2004 : Commune de Risoul et Société Le Tetras : un refuge est un établissement situé dans un endroit isolé et difficilement accessible, offrant un

hébergement sommaire à des randonneurs de passage dans des conditions différentes de l'hôtellerie traditionnelle.

Les équipements incompatibles avec les zones habitées : jugé ainsi pour une micro-centrale hydraulique, une salle des fêtes, une station d'épuration par macrophytes.

Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement : notion parfois invoquée, pendant l'instance, pour tenter de justifier une discontinuité ... mais on n'en a jamais rencontré de véritable au TA mais Conseil d'Etat cf. Eyglies, où l'on avait la notion de protection de l'agriculture + celle de HNI

Les hypothèse de l'article L. 122-7 :

On peut se demander si ces dérogations -assez alambiquées- sont encore d'actualité après l'arrêt Savoie lac investissements du 31 mars 2017 ?

a) « étude justifiant une discontinuité mais compatible avec le respect des objectifs »;

b) Délimitation hameaux nouveaux et groupe de constructions intégrés à l'environnement ou zone urbanisation futur

STECAL.

c) la référence au 4° de l'article L. 111-4 et à l'article L. 111-5.

A notre connaissance aucune jurisprudence sur ces points.

Conclusion :

Le rôle des acteurs :

Préfets, via le contrôle de légalité... un nombre de déférés faible et très variable selon les départements. Rôle dissuasif du recours gracieux ?

Les associations : ont-elles les moyens ? elles obtiennent souvent des annulations.

Les requérants individuels : intérêt pour agir L. 600-1-2 a restreint l'intérêt pour agir : moins de recours recevables.

Privilège des propriétaires avant 1985 ou dont le permis de construire n'a pas été contesté.

La place du juge : des espaces à protéger plus rares / un contrôle accru ? mais les annulations prononcées sont totales car pas de régularisation possible 600-5 ou 600-5-1.

Equilibre de la loi entre aménagement et protection : oui car la loi montagne n'interdit pas les constructions mais exige qu'elles se développent en bon ordre.