



## **CHEVAUCHEMENT DES LOIS LITTORAL ET MONTAGNE : CONSÉQUENCES DE LA MODIFICATION DE L'ARTICLE L.145-1 DU CODE DE L'URBANISME**

En 2005 L'article 187 de la loi relative au développement des territoires ruraux avait modifié l'article L.145-1 du code de l'urbanisme afin de résoudre les problèmes de pénurie de terres constructibles sur les rives des plans d'eau intérieurs de plus de mille hectares<sup>1</sup>. Cet alinéa a ensuite été supprimé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Sur les huit lacs en principe concernés<sup>2</sup>, cette procédure originale n'avait jusque-là été engagée que pour le lac d'Annecy, à l'initiative des 9 communes riveraines (dont sept sont soumises à la fois aux lois littoral et montagne, seule la commune d'Annecy étant soumise à la seule loi littoral), qui toutes sont d'ores et déjà dotées de PLU.

Les propositions transmises par chaque commune concernée, ont fait l'objet d'une synthèse rendue publique par le préfet de la Haute-Savoie le 18 novembre 2005. Celle-ci, supposée préfigurer le contenu du futur décret en Conseil d'Etat, a provoqué sur le plan local de vives réactions et alimenté une polémique qui laisse entendre que les dispositions d'aménagement de la loi montagne viendraient amoindrir les aspects de protection de la loi littoral. Si la démarche a tourné court avec la suppression du second alinéa de l'article L.145-1, il semble important d'apporter les clarifications suivantes qui répondent à un certain nombre de questions apparues alors dans le débat.

### **1. La loi littoral n'empêche pas les constructions dans la bande littorale de 100 m**

En effet, le principe d'interdiction de l'article L.164-4-III. du code de l'urbanisme ne vaut qu' « en dehors des zones urbanisées de la commune », et certaines constructions ou installations isolées y sont autorisées (au titre d'activités agricoles, forestières ou incompatibles avec le voisinage des zones habitées).

---

<sup>1</sup> Article L.145-1 « (...) autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat délimite, après avis ou sur proposition des communes riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules. (...) ».

<sup>2</sup> Le Bourget (Savoie), Serre-Ponçon (Hautes-Alpes), Annecy (Haute-Savoie), Léman (Haute-Savoie), Naussac (Lozère), Vassivière (Creuse), Sarrans (Aveyron et Cantal) et Granval (Aveyron et Cantal) Sainte-Croix (Alpes-de-Haute-Provence et Var)

S'agissant des parties urbanisées du littoral, l'article L.164-4-I. du code de l'urbanisme soumet leur extension à une obligation de continuité ou à la création de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».

On trouve dans les dispositions de la loi montagne une logique analogue, puisque l'interdiction de construire sur une bande de 300 m de l'article L.145-5 ne vise que les « parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels ».

## **2. La loi littoral s'impose de nouveau dans toutes ses dispositions aux communes de montagne riveraines de lacs de plus de 1000 ha**

Avant que l'article L.145-1 ne soit modifié, l'intégralité des dispositions d'urbanisme de la loi littoral s'imposait sur la totalité du territoire des communes de montagne riveraines de tels lacs. Or, certaines ont une portée potentiellement très restrictive. Ainsi, la notion « d'espace proche du rivage » peut, selon la jurisprudence, concerner des terrains éloignés de 500 à 1000 mètres du rivage dont ils sont séparés par une crête rocheuse. Le second alinéa de l'article L.145-1 qui vient d'être supprimé permettait aux communes de montagne riveraines de grands lacs de faire l'objet d'une application territorialement cloisonnée tant de la loi montagne que de la loi littoral afin qu'une seule des deux soit clairement applicable à une partie donnée de l'espace communal.

## **3. En matière d'urbanisme, la loi montagne comprend des dispositions analogues à celles de la loi littoral, mais non identiques**

Ainsi, l'une et l'autre loi comprennent l'obligation de construire en continuité de l'existant, l'interdiction de construire en sites vierges en dehors de la création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement donnant lieu à des procédures spéciales.

Mais parce qu'elles sont formulées en des termes différents et ont donné lieu à des interprétations jurisprudentielles et des pratiques différentes, l'application conjointe des deux textes sur un même territoire a souvent conduit à appliquer à ces communes littorales de montagne les prescriptions les plus lourdes.

## **4. Près du tiers du territoire des communes de montagne est soumis à de lourdes protections**

L'espace constructible y est d'autant plus rare que les superficies couvertes par des régimes de protection sont nombreux et fréquents :

- soit au titre de leur qualité environnementale (parcs nationaux ou régionaux, sites Natura 2000, arrêtés de biotopes, réserves naturelles... Nelly Olin, ministre de l'écologie et du développement durable, a rappelé devant le CNM le 29 août 2006 que 30 % des superficies classés en zone de montagne sont couverts par au moins un régime de protection environnemental),
- soit en raison de la présence de risques naturels (zones inondables, couloirs d'avalanches, sols instables risquant de s'effondrer, zones exposées à des chutes de pierre, laves torrentielles ou effondrement de parois...).

## **5. Les dérogations prévues par la loi montagne ne font pas d'elle une loi plus permissive que la loi littoral**

Les dérogations offertes par la loi montagne en matière d'urbanisme (article L.145-3-III. du code de l'urbanisme notamment) ne sont pas des solutions laxistes. En effet, toutes prévoient des procédures lourdes qui comprennent :

- pour l'application dérogatoire du principe de continuité dans le cadre d'un SCOT ou d'un PLU une étude préalable, une enquête publique et la consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites,
- pour la définition de « zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées », un accord préalable de la chambre d'agriculture et le respect de la procédure courante de modification des PLU.

De surcroît, rappelons que :

- le rivage des lacs de montagne (de moins de 1000 ha) est inconstructible sur une bande de 300 mètres,
- l'intégralité de la loi littoral restera d'application dans l'ensemble des communes de montagne du littoral maritime (6 dans les Alpes-Maritimes, 4 dans les Pyrénées-Orientales, et 68 en Corse).

## **6. Les communes ne feront pas ce qu'elles veulent**

La nouvelle approche de l'article L.145-1 répond de façon mesurée et très encadrée à un besoin réel des communes de montagne tout en respectant la loi littoral.

Aux termes de l'article L.145-1 du code de l'urbanisme tel que modifié par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, ce ne sont pas les communes qui sont décisionnaires en la matière, mais le Conseil d'Etat (la nature du décret en Conseil d'Etat conférant une autorité juridique analogue à celle de la loi), à la suite d'une enquête publique diligentée par le préfet (précision apportée par le décret du 1<sup>er</sup> août 2006) et transmission au ministre chargé de l'urbanisme.

## **7. La bande des 100 m imposée aux lacs de plus de 1000 ha par la loi littoral restera inconstructible**

Le principe de la bande inconstructible des 100 mètres reste intangible, ainsi que le rappelle en toutes lettres l'article L.145-1. En cela, le rivage des grands plans d'eau intérieur continuera à bénéficier de la principale protection liée à la loi littoral.