



URBA-INFO

La lettre de la législation sur
l'urbanisme



Édito

Cette édition bimestrielle vous présente le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui fait suite aux travaux de la Convention citoyenne pour le climat. Par ailleurs le dossier revient, plus de 35 ans après son entrée en vigueur, sur la loi n° [85-30](#) du 9 janvier 1985 relative à la protection de la montagne dite « loi Montagne ».

Bonne lecture.

n° 45 - FÉVRIER/MARS 2021

Lettre du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualité

Présentation du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Le projet de loi n° [3875](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui fait suite aux travaux de la Convention citoyenne pour le climat, a été déposé à l'Assemblée nationale le 10 février 2021.

Il comporte plusieurs chapitres traitant des thématiques de l'aménagement et de l'urbanisme. Ainsi, au sein du titre IV « Se loger », le projet comporte :

- des dispositions visant à lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme (chapitre III) : s'y trouvent des dispositions programmatiques, un objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, une définition de l'artificialisation, la déclinaison de l'objectif en trajectoire de réduction de l'artificialisation de l'artificialisation dans les documents d'urbanisme, etc ;
- des dispositions visant à lutter contre l'artificialisation des sols pour la protection des écosystèmes (chapitre IV) qui modifient le code de l'environnement ;
- et des dispositions visant à adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique (chapitre V) qui traitent, plus précisément, du recul du trait de côte.

Après avoir été examiné en commission spéciale, il est actuellement débattu par les députés en séance publique. A ce jour, pas moins de 7 200 amendements ont été déposés sur le texte. La discussion s'est poursuivie jusqu'au samedi 17 avril 2021 et devrait reprendre, très prochainement devant le Sénat.

Sommaire

Édito	
Actualité	1
Jurisprudence	2
Dossier du mois :	5
- La loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection de la montagne dite « loi Montagne ».	

Cette lettre a été réalisée avec les contributions des agents du bureau QV4.

Plans locaux d'urbanisme - Mesures de sauvegarde – Le champ d'application du sursis à statuer inclut l'élaboration et la révision d'un PLU mais pas la modification.

Le Conseil d'État rappelle que l'article [L. 111-7](#) du code de l'urbanisme, en vigueur au moment des faits, n'autorise à surseoir à statuer sur une demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations que lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU). Si cette faculté est étendue à la procédure de révision du PLU, en raison du renvoi à l'ancien article

Demande de permis de construire – Conditions relatives à l'obligation de fournir une étude d'impact (art. [R. 431-16](#) du code de l'urbanisme) – Prise en compte des projets adjacents – Obligation de joindre une étude d'impact en cas de fractionnement d'un projet unique (III de l'art. [L. 122-1](#) du code de l'environnement) – Pas d'obligation en cas de projets distincts participant de l'urbanisation d'une même zone.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État précise les modalités d'appréciation de l'existence d'un « projet unique » pour déterminer s'il y a lieu de joindre une étude d'impact à une demande de permis de construire.

Modification et révision des plans (POS et PLU) – Examen conjoint par les personnes publiques associées en cas de déclaration de projet (art. [L. 300-6](#) du code de l'urbanisme) – Obligation de procéder à un nouvel examen conjoint si le projet est modifié avant enquête publique – Absence en principe d'une telle obligation en cas de compléments apportés au rapport de présentation s'agissant de la description et de l'évaluation des incidences notables (art. [L. 104-4, 1°](#) du code de l'urbanisme) ou des raisons pour lesquelles le projet a été retenu (art. [L. 104-4, 3°](#) du code de l'urbanisme).

Dans cet arrêt, le Conseil d'État énonce la marche à suivre lorsqu'une commune souhaite modifier son projet de document d'urbanisme avant l'ouverture de l'enquête publique, dans l'hypothèse où le code de l'urbanisme prévoit préalablement à cette ouverture, un examen conjoint de l'État, de la commune et des personnes publiques associées à l'élaboration du document d'urbanisme.

[L. 123-6](#) du code de l'urbanisme par le II de l'ancien article [L. 123-13](#) du même code, en revanche, aucune disposition ne le prévoit pour la procédure de modification du PLU, régie de façon distincte par l'article [L. 123-13-1](#) du code de l'urbanisme (CE, *Société Denali Consulting*, 28 janvier 2021, n° [433619](#)).

Cette jurisprudence est également valable en l'état actuel du droit, la recodification du livre 1er du code de l'urbanisme ayant été effectuée à droit constant.

Le Conseil d'État retient que le projet de construction sur une parcelle adjacente au terrain d'assiette du projet pour lequel le permis de construire est sollicité ne peut être pris en compte, pour déterminer s'il y a lieu de joindre une étude d'impact au dossier de demande, uniquement en cas de liens entre les deux projets de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique, et non au seul motif qu'ils s'inscrivent dans le projet d'urbanisation de la zone tel qu'il ressort du plan local d'urbanisme (CE, 1er février 2021, *Société Le Castellet-Faremberts*, n° [429790](#)).

Ainsi, il appartient à la commune de prendre l'initiative d'une nouvelle réunion d'examen conjoint lorsque celle-ci est nécessaire, afin que le procès-verbal de réunion figurant au dossier soumis à l'enquête publique corresponde toujours au projet modifié. Dit autrement, il convient de procéder à un nouvel examen conjoint lorsque la modification du projet après cet examen, est telle que le procès-verbal de l'examen conjoint ne lui correspond plus.

Le Conseil d'État retient qu'une telle réunion n'a, en principe, pas à être organisée en cas de compléments apportés au rapport de présentation du document d'urbanisme pour satisfaire aux exigences de l'évaluation environnementale en ce qui concerne la description et l'évaluation des incidences notables sur l'environnement ou l'exposé des raisons pour lesquelles le projet a été retenu, notamment du point de vue de la protection de l'environnement (CE, 24 février 2021, *Commune de Cestas*, n° [433084](#)).

Contentieux – Intérêt à agir du voisin immédiat (art. [L. 600-1-2](#) du code de l'urbanisme) – Intérêt à agir du syndicat des copropriétaires d'un immeuble voisin.

Le Conseil d'État rappelle que, eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie en principe d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager lorsqu'il fait état devant le juge d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction.

Il en va de même lorsque le requérant est un syndicat

Sursis à statuer en vue d'une régularisation (art. [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme) – Contestation du permis régularisé – Moyens inopérants – Moyens autres que ceux dirigés contre la mesure de régularisation.

Le Conseil d'État rappelle qu'un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé en vertu de l'article [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme. Toutefois, cette régularisation ne doit pas avoir pour effet de bouleverser le projet à tel point qu'elle en change sa nature.

Il ajoute qu'à compter de la décision par laquelle le juge recourt à la régularisation, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant lui.

Dans la présente affaire, un permis de régularisation a été délivré à la suite de l'intervention d'un premier jugement du tribunal administratif ayant fait application de l'article [L. 600-5-1](#), ce permis apportant des modifications au

Possibilité de modifier le PLU après enquête publique (art. [L. 153-43](#) du code de l'urbanisme) sous réserve que la modification procède de l'enquête et qu'elle ne remette pas en cause l'économie générale du plan.

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article [L. 153-43](#) du code de l'urbanisme, un projet de plan local d'urbanisme (PLU) ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête.

de copropriétaires.

Ainsi, le syndicat des copropriétaires d'un immeuble, situé sur la parcelle jouxtant le terrain d'assiette d'un projet de construction ayant donné lieu à permis de construire, qui fait notamment état, pour justifier de son intérêt à demander l'annulation de ce permis, de l'importance du projet, justifie d'un intérêt pour agir et demander l'annulation du permis de construire accordé (CE, 24 février 2021, *Syndicat des copropriétaires de la Résidence la Dauphine et autres*, n° [432096](#)).

projet initial qui ne se bornait pas à remédier au vice à régulariser. En particulier, l'emplacement et la forme de l'implantation d'une des maisons individuelles objet du permis initial ont été modifiés, sans que ces modifications aient toutefois d'incidence sur la surface au sol de cette maison, demeurée inchangée. Le requérant faisait valoir que le projet de construction modifié n'était plus conforme aux règles relatives à l'ampleur de l'emprise au sol des constructions en vigueur à la date de la mesure de régularisation en raison de l'entrée en vigueur du nouveau document d'urbanisme entre le permis initial et la mesure de régularisation. Le Conseil d'État considère que le moyen est inopérant en raison des droits que le pétitionnaire tenait du permis initial à compter du jugement ayant eu recours à l'article [L. 600-5-1](#), dès lors que la surface d'emprise au sol de la construction n'était pas modifiée par le permis de régularisation (CE, 17 mars 2021, *Mme V...*, n° [436073](#)).

Il précise que les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête doivent être regardées comme procédant de l'enquête.

En l'espèce, à la suite d'observations du public portant sur le caractère imprécis de la notion de surface minéralisée, le commissaire enquêteur a émis une recommandation tendant à revoir la rédaction de certains articles du projet de règlement de PLU portant sur le caractère imprécis

de la notion de surface minéralisée. La collectivité a, sur la base de cette recommandation et postérieurement à l'enquête publique, modifié ces articles en vue de dispenser du respect des règles relatives aux espaces libres de plantations certaines constructions à usage commercial ou abritant des activités de services ou d'autres activités du secteur secondaire ou tertiaire.

Cependant, le Conseil d'État retient que les modifications apportées à la suite de la recommandation du commissaire enquêteur doivent être regardées comme procédant de l'enquête publique, alors même, d'une part, que

cette recommandation n'avait pas donné lieu à des observations préalables du public et que, d'autre part, la modification apportée, sans être dépourvue de lien avec la recommandation faite, a été au-delà de ce qui avait été recommandé par le commissaire enquêteur (*CE, 17 Mars 2021, Association syndicale autorisée des propriétaires du domaine de Beauvallon et autres, n° 430244*).

Contributions des constructeurs aux dépenses d'équipement public – Assiette – Notion de reconstruction.

Il résulte des articles [L. 331-1](#), [L. 331-6](#) et [L. 331-10](#) du code de l'urbanisme que la taxe d'aménagement est assise sur la surface de la construction créée à l'occasion de toute opération de construction, de reconstruction ou d'agrandissement de bâtiments.

Le Conseil d'État retient que doit être regardée comme

une reconstruction, une opération comportant la construction de nouveaux bâtiments à la suite de la démolition totale des bâtiments existants. Dans ce cas, la taxe d'aménagement est assise sur la totalité de la surface de la construction nouvelle, sans qu'il y ait lieu d'en déduire la surface supprimée (*CE, 17 mars 2021, SCCV Villa Florence et autres, n° 431603*).



La loi n°[85-30](#) du 9 janvier 1985 relative à la protection de la montagne, dite « loi Montagne »

Il y a 36 ans, la première loi montagne était adoptée. C'est l'occasion de rappeler les principes fondamentaux qui la gouvernent, les ressources documentaires

existantes sur le sujet et les chantiers en cours sur la thématique de l'urbanisme en montagne.

1. Les grands principes de la loi Montagne

La [loi Montagne](#) de 1985 est, avec la loi Littoral issue de la même époque (loi n° [86-2](#) du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral), une des premières à déroger au principe d'universalité de la loi : pour la première fois, des dispositions spécifiques viennent s'appliquer à certaines parties du territoire, c'est-à-dire à 5659 communes, soit à peu près un tiers du territoire métropolitain et 15 % de la population française.

On utilise parfois l'expression « cathédrales de la République » pour désigner ces grandes lois d'aménagement et d'urbanisme, dans la mesure où elles ont posé des grands principes, novateurs à l'époque, qui perdurent encore.

Il faut savoir que les territoires de montagne sont caractérisés par une grande diversité : on y trouve ainsi les grandes stations de montagne, notamment dans les Alpes, avec d'importants enjeux fonciers et économiques, mais aussi des zones essentiellement agricoles, parfois en déprise ou peu peuplées.

Afin de répondre à cette diversité, un des grands principes posés par la loi montagne est celui d'équilibre : équilibre entre d'une part la nécessité de protéger des territoires dotés d'un environnement et d'un écosystème fragiles et d'autre part la nécessité d'aménager des territoires défavorisés aux conditions climatiques difficiles.

Ce grand principe se traduit notamment par des dispositions spécifiques en matière d'urbanisme.

D'abord pour répondre à la nécessité de protection, cette loi a rendu inconstructibles certaines zones, en mettant

en place un principe qu'on retrouve dans la loi Littoral, celui « d'urbanisation en continuité ». L'idée générale est qu'on ne peut construire que dans les zones déjà urbanisées, ou en continuité de ces zones.

La loi définit trois formes d'urbanisation : les « bourgs et villages », les « hameaux » et les « groupes de constructions traditionnelles et d'habitation existants », par ordre de taille décroissant. C'est donc un principe de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation qui a été institué à l'époque, bien avant les lois Grenelle et ALUR et l'objectif de zéro artificialisation qui émerge aujourd'hui avec le projet de loi climat et résilience.

Ensuite pour laisser une marge de développement à des territoires parfois défavorisés, la loi Montagne prévoit certaines possibilités de construire dans ces zones où cela est normalement interdit, notamment pour des projets liés au tourisme, aux énergies renouvelables, aux constructions existantes ...

La loi Montagne comporte également de nombreuses dispositions spécifiques en urbanisme sur les lacs de montagne, les chalets d'alpage, les remontées mécaniques etc. Ces dispositions sont toujours guidées par un esprit d'équilibre entre la protection et l'aménagement. Elles mettent en place divers outils qui vont de la protection renforcée à des régimes facilitateurs par le biais d'autorisations ad hoc.

Donc 36 ans après son adoption on peut dire, à l'heure du zéro artificialisation nette, que les principes posés par la loi Montagne en 1985 étaient bien novateurs et restent plus que jamais d'actualité.

2. Les principales ressources documentaires récentes sur l'urbanisme en montagne

Ministère de la cohésion des territoires :

- Développer, moderniser et protéger les territoires de montagne ([page internet](#) montagne du Ministère de

la cohésion des territoires) ;

- [Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018](#) relative aux dispositions particulières à la montagne

du code de l'urbanisme. Il s'agit de la première instruction générale sur l'urbanisme en montagne. Elle fait suite à la loi n° [2016-1888](#) du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (aussi appelée « loi Montagne II »). Elle est composée de plusieurs fiches techniques destinées à être mises à jour au fur et à mesure de l'évolution des textes et de la jurisprudence ;

- [Interview d'Alain Vandervorst](#), conseiller juridique du bureau de la législation de l'urbanisme (QV4) de la DHUP, à l'occasion des 36 ans de la loi montagne.

Assemblée nationale :

- [Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne](#), Marie-Noelle Battistel, Frédérique Lardet, Vincent Rolland, Jean-Bernard Sempastous, 4 mars 2020.

Sénat :

- [Rapport d'information sur l'application de la loi Montagne II](#), Cyril PELLEVAL, 15 juillet 2020.

CEREMA :

SCoT

- [SCoT et montagnes : Repères techniques et juridiques](#) ;
- [SCoT de montagne : spécificités et stratégie touristique](#) ;
- [Territoires touristiques et SCoT, un dialogue essentiel](#) ;
- [Stratégie touristique et SCoT, quels intérêts communs ?](#)
- [SCoT et Unités Touristiques Nouvelles, formalité administrative ou enjeu de cohérence territoriale ?](#)
- [Quelle place de la montagne dans les Scot ? Quelle place des Scot en montagne ?](#)
- [Le SCoT peut-il réchauffer les lits froids ?](#)

3. Les chantiers en cours

Les chantiers en cours sont au nombre de deux :

1 Le projet de décret portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles (modifiant notamment le décret n° [2017-1039](#) du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles) :

- [Articulation entre SCoT et UTN et évaluation environnementale](#) ;
- [La prise en compte de la réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les SCoT](#) ;

UTN

- [La création des UTN en zone de montagne, l'essentiel de la réglementation](#) – Actualisation Loi Montagne II ;
- [Bilan qualitatif des Unités Touristiques Nouvelles \(UTN\) dans le massif alpin sur la période 2007-2016](#) ;
- [Que faire si une opération touristique \(UTN\) émerge sur le territoire d'un SCoT approuvé ?](#)

Autres

- [Les énergies renouvelables en zone de montagne : Contraintes et opportunités de développement](#) – Étude sur la partie Sud des Alpes ;
- [Fiches sur les pratiques en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir en Savoie](#) ;
- [Le conventionnement loi Montagne](#).

Fédération Nationale des SCoT :

- [Page internet](#) du Club « SCoT et montagne » et documentation associée.

Plateforme ouverte des données publiques françaises :

- [Liste des communes](#) soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne.

Ministère chargé des transports :

[Guide d'application](#) relatif aux Remontées Mécaniques et Tapis Roulants de Stations de Montagne : Procédures d'urbanisme à l'attention des Services Instructeurs d'Urbanisme (Site internet du STRMTG (Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés).

Par un arrêt n°[414931](#) du 26 juin 2019 le Conseil d'État a annulé le décret n°[2017-1039](#) du 10 mai 2017 relatif aux unités touristiques nouvelles (UTN) en tant qu'il ne soumet pas à évaluation environnementale au titre des plans et programmes la création ou l'extension d'UTN soumises à autorisation préfectorale.

L'[article 40](#) de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

(ASAP) vient de mettre en place la base légale nécessaire à cette évaluation et son décret d'application est en cours de préparation. Il a recueilli l'avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), [et doit encore recueillir celui du public](#), celui du Conseil national de la montagne (CNM), puis du Conseil d'État.

Un [flash DGALN](#) a été diffusé pour préciser les effets de cette décision et apporter des recommandations pour la délivrance des autorisations UTN, dans l'attente de l'adoption de l'intégralité des dispositions rendues nécessaire par l'arrêt du Conseil d'État.

4. Informations diverses

Un réseau « montagne et urbanisme » est animé par le bureau de la législation de l'urbanisme (montagne-et-urbanisme@developpement-durable.gouv.fr). Il se réunit annuellement avec les services de l'État et les représentants des associations d'élus, des professionnels et des associations de protection de l'environnement concernés. Le bureau de la législation de l'urbanisme anime, à destination des services ministériels, deux

2 L'actualisation de la liste des communes soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi Montagne :

La liste des communes soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi Montagne est en cours de mise à jour (à droit constant) dans le cadre d'une mission confiée au CEREMA par la DHUP. La liste actuelle date en effet de 1985 et n'est donc plus à jour du fait des nombreuses fusions/scissions de communes opérées depuis. La finalisation de ce travail est un objectif de l'année 2021.

formations annuelles consacrées à l'urbanisme en zone de montagne. L'inscription est possible [en ligne](#).



Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr