

Fiche n°11 : L'adaptation des règles de construction et d'urbanisme en zones de montagne

Plan :

1. Les textes applicables
2. Les adaptations intervenues
 - 2.1 L'adaptation des règles générales d'urbanisme
 - 2.2 L'adaptation des règles pour certains massifs
3. Les adaptations possibles
 - 3.1 Les adaptations législatives
 - 3.2 Les adaptations réglementaires

1. Les textes applicables

L'article 8 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, prévoyait dans sa version initiale que :

« Les dispositions de portée générale sont adaptées, en tant que de besoin, à la spécificité de la montagne. Les dispositions relatives au développement économique, social et culturel et à la protection de la montagne sont en outre adaptées à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif. ».

Cet article à caractère programmatique, c'est-à-dire définissant des objectifs généraux mais sans la portée normative des dispositions législatives classiques, pose donc comme principe, depuis plus de 30 ans, un droit à l'adaptation territoriale des règles aux conditions spécifiques à la montagne.

Selon le [rapport Laclais-Genevard](#) de 2016, « *Un acte 2 de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne* », le législateur a ainsi souhaité aller jusqu'au bout de la logique de la reconnaissance des spécificités des territoires de montagne en considérant que le système normatif doit pouvoir être adapté pour correspondre à la réalité des contextes naturels et culturels.

Cependant, cet article de loi innovant mais de portée trop générale a fait l'objet d'une application jugée insuffisante. En conséquence, l'article 8 a été modifié par la loi n°2016-1888 du 28

décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite loi montagne II. Il prévoit dorénavant que :

*« Les dispositions de portée générale ainsi que les politiques publiques et les mesures prises pour leur application relatives, notamment, au numérique et à la téléphonie mobile, à la construction et **à l'urbanisme**, à l'éducation, à l'apprentissage et à la formation professionnelle, à la santé, aux transports, au développement économique, social et culturel, au développement touristique, à l'agriculture, à l'environnement ainsi qu'à la protection de la montagne sont, éventuellement après expérimentation, adaptées à la spécificité de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif. ».*

L'apport de la loi montagne II est donc triple, sans toutefois retoucher au caractère programmatique de cette disposition (cf [avis](#) du Conseil d'État sur le projet de loi Montagne II). Elle ajoute à ce qui peut être adapté les politiques publiques et les mesures d'application des dispositions générales et des politiques publiques. Elle liste, de manière non limitative, les politiques publiques qui sont adaptées, en incluant la construction et l'urbanisme. Enfin elle prévoit la possibilité d'une expérimentation préalable aux adaptations éventuelles. Ces modifications ont été voulues par le législateur afin de permettre « une meilleure application de ce principe » ([rapport](#) de l'assemblée nationale) et lui donner une « véritable substance » ([rapport](#) du Sénat).

2. Les adaptations intervenues

Cette faculté d'adaptation a été déclinée en matière d'urbanisme tant à l'échelle des zones de montagne, qu'à celle, plus spécifique, des massifs.

2.1 L'adaptation des règles générales d'urbanisme

Le législateur, et sous son impulsion le pouvoir réglementaire, s'est déjà emparé de cette faculté d'adaptation au niveau du droit de l'urbanisme général. C'est ainsi que le code de l'urbanisme prévoit dans le Titre II de son Livre 1, un chapitre II spécifique aux zones de montagne intitulé « Aménagement et protection de la montagne ». Ce chapitre comprend de nombreuses spécificités en droit de l'urbanisme et de l'aménagement propres aux zones de montagne (principe d'urbanisation en continuité sauf exceptions, unités touristiques nouvelles classiques et unités touristiques nouvelles selon des catégories déterminées par les SCOT et les PLU, statut particulier pour les lacs de montagne, les chalets d'alpages...). Ces spécificités opérationnelles sont détaillées dans les différentes fiches de la présente instruction. En dehors du champ strict de l'urbanisme on peut citer l'immobilier de loisirs, les dispositions sur l'hébergement des saisonniers, etc...

2.2 L'adaptation des règles pour certains massifs

Le législateur a également déjà ouvert la voie de l'adaptation du droit de l'urbanisme au niveau des massifs, par le biais de l'article [L.122-26](#) du code de l'urbanisme modifié par la loi montagne II, qui prévoit que des prescriptions particulières de massif peuvent être mises en place après enquête publique par décret en Conseil d'État et sur proposition des comités de massif pour chacun des cinq massifs existants (Alpes, Corse, Massif central, Jura, Pyrénées, Vosges).

Ces prescriptions peuvent :

- Adapter les seuils et critères des études d'impacts et des enquêtes publiques spécifiques aux zones de montagne ;
- Définir des modalités de préservation de certains sites de montagne spécifiques ;
- Préciser, en fonction des particularités de tout ou partie de chaque massif, les modalités d'application des articles L. 122-5 à L. 122-11 du code de l'urbanisme, et donc d'une grande partie de l'urbanisme montagnard.

Toutefois, à ce jour, aucune prescription particulière de massif n'a été adoptée.

Par ailleurs, la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé les directives territoriales d'aménagement. Ces DTA étaient élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'État et se sont vues reconnaître par la loi SRU la possibilité de préciser les modalités d'application des dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne adaptées aux particularités géographiques locales. Cette possibilité a été mise en œuvre par la DTA des Alpes maritimes, approuvée par décret n°2003-1169 du 2 décembre 2003. La loi Grenelle II a ensuite modifié le caractère directement opposable des DTA futures (les DTA devenant des DTADD : directives territoriales d'aménagement et de développement durable), en subordonnant ce dernier à la mise en œuvre d'un PIG (projet d'intérêt général), instrument aux mains de l'État pour imposer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (cf articles [L.102-4](#) et suivants du code de l'urbanisme).

3. Les adaptations possibles

3.1 Les adaptations législatives

Le caractère programmatique de l'article 8 suppose, la plupart du temps, l'intervention du législateur pour décliner de nouvelles adaptations, comme en témoigne notamment le cas des prescriptions particulières de massif ou des directives territoriales d'aménagement (qui ont un fondement législatif préalable et sont ensuite déclinées par décrets). Le recours à la loi pour adapter des dispositions législatives est donc nécessaire. Quant au cadre de l'expérimentation prévue par ce même article, il n'est pas précisé. Il conviendra donc, lorsqu'il en sera fait usage, de se référer aux articles 37-1 et 73 de la [constitution](#) qui prévoient ce type de possibilités et exigent un cadre légal ou réglementaire *ad hoc* autorisant cette expérimentation. L'article 37-1 prévoit notamment un objet et une durée limitée.

3.2 Les adaptations réglementaires

Les adaptations des normes réglementaires en urbanisme pourront quant à elles être mises en œuvre notamment dans le cadre institutionnel que constitue le conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

En effet les modifications apportées par la loi Montagne II au champ des adaptations possibles se sont accompagnées d'une possibilité donnée au Conseil national de la montagne de saisir le CNEN sur ce sujet.

L'article [L.1212-2](#) du code général des collectivités territoriales prévoit dorénavant que le conseil national peut être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne. Les modalités sont précisées aux articles [R.1213-29](#) et [R.1213-30](#) du code général des collectivités territoriales.

Le CNEN examine alors les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics et évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

Mais surtout il peut proposer, dans son avis d'évaluation, des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur qui sont conformes aux objectifs poursuivis si l'application de ces dernières entraîne, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs.

L'avis rendu par le conseil national sur des dispositions réglementaires en vigueur peut proposer des modalités de simplification de ces dispositions et l'abrogation de normes devenues obsolètes.

Ce dispositif confirme le rôle essentiel du Conseil national de la montagne dans l'adaptation des normes, comme le relevait le rapporteur au Sénat lors des débats sur la loi montagne 2 en affirmant que « *le rôle des instances spécifiques à la montagne, en particulier du Conseil national de la montagne vis-à-vis des normes applicables à la montagne, sera déterminant pour définir ces adaptations, afin de donner enfin une application concrète à ce principe.* » ([Rapport n°191](#), Sénat, p.44).

Enfin on signalera également le rôle d'initiative des comités de massif qui peuvent, en application du décret n°2017-755 du 3 mai 2017 relatif à leur organisation et à leur fonctionnement, participer « *à l'adaptation des dispositions de portée générale, des politiques publiques et des mesures prises pour leur application aux spécificités de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif, **en proposant des adaptations ou des expérimentations au Conseil national de la montagne.*** ».