

# L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme: l'émergence d'une logique territoriale

Jean-François Joye, Sabine Marie Moulin

► **To cite this version:**

Jean-François Joye, Sabine Marie Moulin. L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme: l'émergence d'une logique territoriale. Remontées mécaniques et le droit. Regards croisés, dir. Ph. Yolka, J-F. Joye, Presses USMB-LGDJ, 2019., pp.179-229, 2019. hal-02157088

**HAL Id: hal-02157088**

**<http://hal.univ-smb.fr/hal-02157088>**

Submitted on 15 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**L'IMPLANTATION DES REMONTÉES MÉCANIQUES  
ET LE DROIT DE L'URBANISME :  
L'ÉMERGENCE D'UNE LOGIQUE TERRITORIALE**

**JEAN-FRANÇOIS JOYE**

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC,

UNIVERSITÉ SAVOIE MONT BLANC, DIRECTEUR DU CDPPOC

**SABINE MARIE MOULIN**

DOCTORANTE À LA FACULTÉ DE DROIT,

UNIVERSITÉ SAVOIE MONT BLANC, CDPPOC

CHARGÉE DE MISSION « URBANISME »

À LA DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE L'ISÈRE

Avant d'embarquer sur les remontées mécaniques, il est prudent de faire quelques observations relatives aux mutations qui les concernent, tant ces mutations vont affecter le cadre juridique de leur implantation. Une première remarque intéresse l'évolution de l'usage de la technologie des remontées mécaniques. Celle-ci est désormais pensée non plus seulement pour les besoins des sportifs ou des touristes fréquentant les stations de montagne mais aussi pour les besoins de déplacements quotidiens des citadins. Ainsi, elle s'ouvre à la société tout entière et au profit de multiples usages. Même en montagne, l'utilisation des remontées mécaniques aux fins de loisirs ne concerne plus seulement le ski (vélo « tout terrain », randonnée, luges tractées, etc.). Les enjeux qui suscitent ces mutations sont liés : émergence des modes doux de déplacements, protection de la nature ou du paysage, changement climatique, lutte contre les phénomènes de pollution ou encore évolution du comportement des usagers ou des touristes.

Dans ce contexte, l'ampleur des projets de remontées mécaniques est souvent minimisée. Or, ces projets ne peuvent pas, sauf exception, être réduits à la réalisation de simples équipements publics. Au sein des politiques publiques de développement ou d'aménagement du territoire, ce sont des éléments d'une stratégie d'amélioration du cadre de vie au sens large du terme<sup>1</sup>. Ils alimentent même les réflexions en cours tendant à faire évoluer le modèle de développement

---

<sup>1</sup> En général, la remontée mécanique n'est pas une fin en soi. Le « *marketing territorial* » amplifie cet élément de l'offre de services pour une station, une ville ou un quartier. C'est même parfois un emblème (Grenoble, Rio, Chamonix, etc.).

territorial<sup>2</sup>. Rien qu'en matière d'urbanisme ou de construction, à l'investissement principal qui consiste à réaliser l'engin de transport, s'ajoutent souvent des projets complémentaires (voire indissociables)<sup>3</sup>, de sorte qu'une chaîne de travaux est nécessaire, au-delà de l'appareil, pour atteindre le but de la politique publique.

Une dernière observation porte sur le manque d'unité de la législation relative à l'implantation des remontées mécaniques. Celui-ci a pour origine la difficulté à définir les équipements mécaniques permettant de « remonter » ou « d'acheminer » des personnes. D'une part, il existe plusieurs dénominations ou définitions des équipements, car les textes n'utilisent pas le même vocabulaire selon les lieux d'implantation des projets. En effet, la dénomination diverge selon que les projets sont en secteur urbain ou en zone de montagne. C'est ainsi que le Code des transports a recours à la notion de « transport guidé » ou de « transport par câbles » s'agissant des projets situés en milieu urbain<sup>4</sup>. Ce code prend même le soin d'exclure, sans justification, les « remontées mécaniques » pour l'application de ses articles. S'agissant des zones de montagne, c'est en revanche l'expression de « remontées mécaniques » qui est utilisée. Cette dernière est légalement définie, non par le Code de l'urbanisme, mais par le Code du tourisme. C'est une source de confusion, même si l'on peut comprendre la raison historique du recours au Code du tourisme, eu égard à la destination principale des équipements<sup>5</sup>. En revanche, c'est le Code de l'urbanisme qui propose une définition des pistes de ski et du domaine skiable à la rubrique des Unités Touristiques Nouvelles (UTN), éléments pourtant souvent consubstantiels des équipements de remontées mécaniques<sup>6</sup>... Le législateur a ainsi créé une différence de régime juridique entre ville et montagne, deux géographies dont l'influence est souvent réciproque et que les remontées mécaniques ou les transports par câbles peuvent avoir vocation à relier. Cette différence de régimes, qui dépend uniquement au plan juridique d'un classement interministériel intégrant ou non une commune en « zone de montagne<sup>7</sup> », se traduit par l'application de procédures d'urbanisme différentes,

2 Notamment : Cour de comptes, rapport public annuel, Tome II, Chap. V, 3 : *Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique : une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement*, fév. 2018, p. 441-522.

3 Gares et locaux techniques, aménagement de pistes, enneigeurs et retenues d'altitude, petits ouvrages d'art, ouvrages paravalanches, réseaux gazex, éclairage nocturne, *snowpark*, restaurant d'altitude, hébergements touristiques, aires de stationnements, ponts, tunnels, promontoires panoramiques, etc.

4 C. transports, art. L. 2000-1, L. 1251-3 s. et R. 1251-1 s. Le Code de l'urbanisme utilise aussi la notion de transport guidé pour encadrer certains aménagements en milieu urbain (c. urb., art. L. 151-35, 36, L. 152-6). Sur les définitions, v. l'introduction de cet ouvrage.

5 Article L. 342-7 du Code du tourisme (définition issue de l'article 43 de la loi « Montagne » du 9 janvier 1985).

6 Les remontées mécaniques sont l'un des critères d'identification du domaine skiable (communication de pistes entre elles) : c. urb., art. R. 122-4 2°.

7 Le classement intervient en application de l'article 3 de la loi « Montagne ». À noter que les dispositions relatives aux remontées mécaniques de montagne ne sont pas applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion (art. 98 de la Loi « montagne » du 9 janv. 1985).

comme nous le verrons plus loin. D'autre part, focalisées sur l'équipement ou sa technologie, les définitions ne révèlent pas l'étendue de l'impact territorial, social ou environnemental des projets.

Malgré les difficultés qu'il y a à qualifier la nature des projets, il faut reconnaître que leur dimension globale ou territoriale est aujourd'hui mieux prise en compte par le droit, spécialement par le biais de la police de l'utilisation des sols ou par celle de l'environnement, polices soucieuses de faire respecter des équilibres plus larges que le projet lui-même. Le processus de rationalisation de l'implantation des remontées mécaniques le démontre. Il relève désormais de la stratégie territoriale exprimée par les documents de planification urbaine (I). Il n'en demeure pas moins qu'il subsiste à l'horizon une réglementation aussi éparpillée que complexe, lorsqu'il s'agit de passer à la phase de réalisation des projets. Cette phase est marquée par la sophistication des exigences juridiques (II).

## **I. La rationalisation de l'implantation des remontées mécaniques**

S'agissant de leur implantation, les projets de remontées mécaniques n'ont pas été soumis à un strict encadrement en matière d'urbanisme ou d'environnement à l'heure où les premières stations de skis naissaient, ou même plus tard (au moment des « plans neige » dans les années 1960-1970). En dehors du règlement national d'urbanisme, de rares plans d'occupation du sol et des autorisations minimales à obtenir, seules quelques servitudes d'urbanisme issues de textes nationaux existaient. Le droit du sol en la matière naîtra véritablement à la fin des années 1970 (avec la directive d'aménagement national de 1977, puis avec la loi relative au développement et à la protection de la montagne n° 85-30 du 9 janvier 1985 dite « loi Montagne »)<sup>8</sup>. En revanche, après ces textes tardifs, la réglementation a été régulièrement étoffée. Pour parvenir à la rationalisation des investissements, c'est-à-dire les envisager ou les décider à la bonne échelle territoriale et en considération de multiples facteurs exogènes (évolution du climat, attentes des usagers, etc.), le législateur a accentué l'encadrement des projets locaux par des normes juridiques tant étatiques (A) que décentralisées (B). A cela s'ajoute désormais pour les aménageurs – publics ou privés – la pression qui pousse à tenir compte du changement climatique (C).

### **A. Normes étatiques susceptibles d'orienter l'implantation des projets de remontées mécaniques**

Ces normes sont potentiellement nombreuses. Cependant, en pratique et malgré leur intérêt, seules certaines dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagnes sont susceptibles d'exercer une influence sur les projets de

<sup>8</sup> Les premières initiatives étant toutefois prises sous Vichy (J.-F. JOYE, Vichy et les outils juridiques de l'aménagement touristique de la montagne, in Ph. YOLKA (dir.), *Les loisirs de montagne sous Vichy. Droit, institutions et politique*, PU Grenoble, 2017, p. 153-188).

remontées mécaniques (1). En effet, plusieurs normes juridiques étatiques n'ont qu'une existence théorique (2).

### 1. L'inégal intérêt des dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne pour la réalisation des remontées mécaniques

Les dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne<sup>9</sup> s'imposent tant aux documents d'urbanisme qu'aux décisions individuelles relatives aux travaux de construction. Ainsi, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales et les schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent être compatibles avec elles<sup>10</sup>. De plus, en vertu de l'article L. 122-2 du Code de l'urbanisme, les dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne « sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, [...] la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes [...] ».

La possibilité de réaliser des projets de remontées mécaniques dépend essentiellement des exceptions ou dérogations aux principes d'urbanisme protecteur de la nature ou des terres agricoles que fixent ces dispositions d'urbanisme particulières. Certaines exceptions ou dérogations permettent la réalisation de remontées mécaniques. D'autres, en revanche, ne leur sont pas favorables. Par exemple, l'article L. 122-3 du Code de l'urbanisme permet de ne pas soumettre certains projets à la totalité des dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne (c'est le cas des ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, à la protection contre les risques naturels, etc.) si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative. Or, le même texte dispose que les installations ou ouvrages nécessaires au service public des remontées mécaniques ne peuvent pas bénéficier de cette dérogation générale.

En dehors de ce cas, en zone de montagne, des « équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée » peuvent être implantés sur les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières dont le Code de l'urbanisme exige par ailleurs la préservation<sup>11</sup>. Issues de la loi « Montagne » du 9 janvier 1985, ces dispositions ne semblent néanmoins plus tout à fait adaptées au contexte actuel. Tout d'abord, entendue strictement, l'exception ne permet pas de réaliser sur les terres agricoles à préserver, un « transport par câble » n'ayant pas pour objet la pratique sportive, ce qui est un comble à l'heure où ce type de transport se développe (songeons aux « ascenseurs valléens »)<sup>12</sup>. De surcroît, s'il est vrai que les désagréments que peuvent engendrer les

9 Rassemblées pour l'essentiel dans le chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme.

10 C. urb., art. L. 131-1 et L. 131-7.

11 C. urb., art. L. 122-10 et art. L. 122-11.

12 Et notons que la procédure d'autorisation des UTN ne le permet pas non plus, car elle ne déroge pas à l'article L. 122-11 du Code de l'urbanisme (c. urb., art. L. 122-19).

remontées mécaniques ne sont pas forcément préjudiciables à l'activité agricole<sup>13</sup>, il est toutefois peu probable que le législateur de 1985 ait envisagé la réalisation de projets confinés dans un vaste bâtiment destiné à abriter une piste de ski *indoor* accompagnée d'une piscine à vagues chauffée pour le surf<sup>14</sup>. Cette construction altère nécessairement la terre agricole car elle empêche toute pâture.

## 2. La vaine possibilité pour l'État d'édicter certaines normes juridiques

Certains outils juridiques peuvent relever du mythe ou tenir du fantôme, virtualités qui alimentent d'ordinaire certains récits sur la montagne. À ce titre, les prescriptions particulières de massif (PPM) fournissent un bon exemple. Elles existent en droit français depuis la loi « Montagne » du 9 janvier 1985 ; mais pas une seule de ces prescriptions n'a vu le jour et il est assez douteux que la situation change dans un proche avenir. Si la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 relative à la modernisation, au développement et à la protection des territoires de montagne (dite « loi Montagne 2 ») en a réaffirmé l'existence, l'édiction de PPM reste purement facultative. Cela étant, une PPM pourrait par exemple encadrer les projets d'implantation de remontées mécaniques en précisant les modalités d'application des dispositions du Code de l'urbanisme dédiées à la préservation des terres agricoles ou adapter en fonction de la sensibilité des milieux concernés les seuils et critères des études d'impact (les abaisser en secteurs à protéger absolument, les relever en secteurs très urbanisés)<sup>15</sup>.

Nous ne nous attarderons pas non plus sur le régime des directives territoriales d'aménagement (DTA), dont l'objet aurait pu concerner les remontées mécaniques et les domaines skiables<sup>16</sup>. Après l'échec du projet de DTA des Alpes du Nord dont quelques dispositions encadraient les projets de remontées mécaniques et donc les projets des stations de ski<sup>17</sup>, seule une DTA concerne la montagne française

13 Il y a certes un impact paysager mais les pâtures ne sont pas toujours affectées sauf si on aménage ou équipe la piste.

14 C'est l'exemple du ski-line de Tignes. V. *infra*, II.

15 L'initiative relève des comités de massif mais leur approbation d'un décret en Conseil d'État (c. urb., art. L. 122-26). La PPM est par ailleurs soumise à évaluation environnementale (c. env., art. 122-17, I, 49°).

16 Issue de la loi du 4 février 1995, la DTA est un document de planification et d'aménagement approuvé par décret en conseil d'État. Elle s'impose aux documents d'urbanisme. Lorsqu'elle précise les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne, elle est opposable aux autorisations d'urbanisme. Il n'est plus possible aujourd'hui d'en créer de nouvelles (sur les effets des DTA encore en vigueur et les possibilités de modification ou de suppression : v., c. urb., art. L. 172 1 à L. 172-5, anc. article L. 111-1-1).

17 Non pour les interdire, mais en pointant les dangers de l'extension des domaines skiables en contexte de réchauffement climatique et en ce qu'ils accentuent l'artificialisation de la nature. Le projet de DTA des Alpes du nord évoquait les « projets d'interconnexions ou d'extensions des domaines skiables qui investissent les secteurs d'altitudes les plus sensibles d'un point de vue paysager et les plus fragiles d'un point de vue écologique ». Il n'a pas pu aboutir faute de volonté politique forte, alors que l'enquête publique était achevée : J.-F. JOYE, La saga de la DTA Alpes du nord : retour sur un « échec » de la planification française d'urbanisme, 2010, HAL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/CDPPOC/hal-01117092>.

sur les six DTA approuvées : la DTA des Alpes Maritimes. Or, elle met l'accent sur la maîtrise urbaine et ne contient pas de prescriptions encadrant directement les remontées mécaniques<sup>18</sup>. Les DTA sont par ailleurs évanescentes. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « ENE »), elles ont vocation à être remplacées par les DTA « développement durable » (DTADD). Mais celles-ci n'existent pas en pratique, malgré leur caractère inoffensif (elles ne sont pas opposables aux documents d'urbanisme locaux, à la différence de la DTA)<sup>19</sup>. Ainsi, étonnant constat, en dehors des dispositions légales (issues des lois « Montagne » de 1985 puis de 2016), tout nouvel encadrement juridique par l'administration étatique des projets des communes de montagne est devenu hypothétique, sinon impossible. Sans doute est-ce révélateur du fait que l'État ne peut ou ne veut plus vraiment peser sur les stratégies et les pouvoirs locaux<sup>20</sup>.

## **B. L'intégration par la planification urbaine des projets de remontées mécaniques dans une stratégie territoriale**

Il n'est pas superflu de rappeler le contexte et les enseignements des réformes successives ayant affecté l'écriture des SCOT et des PLU de montagne, en lien avec la question des remontées mécaniques et la procédure des Unités Touristiques Nouvelles (1). Ce décor sert l'analyse concrète des dispositions permettant aux SCOT (2) et aux PLU (3) d'encadrer les projets.

### **1. Contexte et enseignements des réformes successives**

La réalisation des remontées mécaniques peut nécessiter la mise en œuvre préalable de la procédure d'Unité Touristique Nouvelle (UTN). La tendance

18 Décret n° 2003-1169 du 2 déc. 2003 (*JO*, 9 déc. 2003, p. 20969). – V. H. CHARLES, Enfin la première directive territoriale d'aménagement : la DTA des Alpes-Maritimes, *DAUH*, 2004, 169. Également, CE, 27 juill. 2005, *Comité de sauvegarde du Port Vauban, Vieille ville et Antibes-Est*, n° 264336. Pour un exemple de contrariété entre la DTA et un projet de construction en montagne : CAA Marseille, 1<sup>er</sup> juin 2015, *M<sup>me</sup>. B c/ Préfet des Alpes-Maritimes*, n° 13MA01586.

19 Sur leur objet, v. C. urb., art. L. 102-4 et s. ; P. Hocreître, Les DTADD, une régression par rapport aux DTA : *RD imm.* 2011, p. 74. – J.-F. JOYE, Il était une fois une ambition étatique en matière de planification stratégique (libre propos après le désintérêt du législateur pour les DTA), *Droit et ville*, n° 70, 2011, p. 367-398. La DTADD, approuvée par décret en Conseil d'État, peut toutefois trouver un prolongement contraignant si elle est reprise dans un projet d'intérêt général (PIG). Elle est soumise à évaluation environnementale (c. env., art. 122-17, I. 43°).

20 J.-F. JOYE, Des DTA aux DTADD : le triomphe du droit souple ?, *Études en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, La planification stratégique d'aménagement et d'urbanisme : entre le droit souple et le droit dur*, Les Cahiers du GRIDAUH, hors-série, 2015, p. 171-180. Le seul véritable contrôle de l'État sur l'urbanisme décentralisé est incarné par le juge administratif et le préfet. Ce dernier, outre le contrôle classique de légalité des actes d'urbanisme, intervient pour délivrer les autorisations qui subsistent en zone de montagne (UTN hors planification, restauration des chalets d'alpage) ou pour instaurer des servitudes de passage sur les propriétés privées ou le domaine privé d'une collectivité publique.

des réformes récentes est au renforcement de l'intégration des UTN dans les planifications d'urbanisme locales (a). Mais si de nombreux projets de remontées mécaniques sont des éléments d'une UTN, tous n'en relèvent pas (b).

#### a. L'enjeu territorial de l'encadrement des projets d'UTN

La possibilité de planifier dans les documents locaux d'urbanisme l'implantation des remontées mécaniques, et plus généralement les équipements touristiques en montagne, a été jusqu'à présent très peu utilisée. Les premiers textes de 1977 qui inventèrent la procédure des UTN<sup>21</sup>, puis la loi « Montagne » du 9 janvier 1985, envisageaient pourtant déjà l'encadrement des grands projets touristiques par des plans (au départ avec les plans pluriannuels de développement touristique, puis avec les schémas directeurs). Depuis, par vagues successives essayant toutes de faire gagner au droit le chemin de l'effectivité, le législateur est venu relier – certes mollement mais chaque fois davantage – les compétences des communes pour réaliser les grands projets touristiques à la réalisation de documents d'urbanisme. Or, ce mécanisme de recours au plan a été en général contourné par les communes, qui ont préféré négocier directement avec l'État les autorisations de réaliser des aménagements touristiques, comme la loi le permettait alors<sup>22</sup>; et ceci d'autant plus que l'État a rarement refusé les autorisations de réaliser des UTN, sensible à la création d'emplois promise par les communes.

Mais cette situation particulière devrait bientôt prendre fin. Le contexte a en réalité beaucoup changé depuis la loi ENE n° 2010-788 du 12 juillet 2010, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR ») ou encore la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »), qui affichent tour à tour l'objectif de développement des compétences de planification d'urbanisme et d'aménagement des établissements publics de coopération intercommunale (y compris en montagne, même si le processus est loin d'être effectif<sup>23</sup>). Intervenue dans le sillage de ces textes, la loi « Montagne 2 » du 28 décembre 2016 a donné

21 V. instruction interministérielle du 4 janvier 1977, puis directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, puis circulaire du 24 août 1979 relative à la mise en œuvre de l'arrêté du 24 août 1979 portant application du chapitre 2 de la directive.

22 En principe, ce n'était qu'en l'absence de programmation des UTN dans les schémas que l'État restait compétent. Las, les communes ne se sont pas saisies des outils mis à leur disposition par la loi. A la place, c'est la procédure d'exception – ou de contournement – qui a prospéré avec le recours à l'autorisation du préfet (L. BESSON, Retour sur la genèse de la loi montagne, J.-F. JOYE (dir.), *L'urbanisation de la montagne*, Éd. USMB, Lextenso-LGDJ, 2013, p. 21-28).

23 Les explications de ce retard sont multiples: frilosité des communes supports de stations de ski à coopérer entre elles sur les stratégies de développement du fait de la concurrence qu'elles se livrent; ou effet excluant du relief. Au 31 déc. 2015, 75% des communes de montagne n'étaient pas couvertes par un SCOT et 59% d'entre elles n'étaient pas dotées d'un PLU (*Étude d'impact du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, nor: ARCX1621141L/Bleue-1, 14 sept. 2016, p. 49 et 54, base SUDOCUH, DGALN, Min. Logement et Habitat Durable).



un « tour de vis » supplémentaire, un peu plus directif cette fois-ci. L'orientation majeure est la confirmation que la planification urbaine décentralisée est le mode principal d'encadrement des projets de remontées mécaniques dans une vision et une certaine cohérence territoriales. En creux, par cette évolution, la loi « Montagne 2 » a entériné la fin de l'ère de l'État aménageur en montagne<sup>24</sup>.

En particulier, la spécificité et le caractère stratégique des SCOT et PLU déployés en zone de montagne ont été accentués pour répondre aux besoins de l'urbanisme touristique, ces documents devant notamment se charger de programmer la réalisation d'UTN<sup>25</sup>. Sur le papier, la réforme des UTN renforce les collectivités locales, assurées d'être les principaux acteurs de l'urbanisme dès lors qu'elles ont recours à la bonne échelle de planification. Ce recours à la planification urbaine – dont l'efficacité en termes de développement durable n'a, au passage, jamais été prouvée en comparaison d'autres modes de gestion du sol – annonce une mutation de la gouvernance des affaires d'urbanisme au niveau local ; car les collectivités supports de stations de sports d'hiver n'avaient pas, jusqu'à présent, pour habitude (ou si peu) de travailler avec leurs homologues et concurrentes voisines (qui vivent aussi de l'économie du ski). Côté pile, le changement de méthode oblige les communes à débattre collectivement de l'opportunité et de la complémentarité territoriales des projets. Il peut aussi contribuer à sortir les projets de la relative confidentialité dans laquelle ils sont parfois plongés, car le processus de rédaction des documents d'urbanisme permet d'associer plus intensément le public qu'il ne l'est lorsque les projets d'UTN relèvent de l'autorisation de l'État<sup>26</sup>. Côté face (Nord), la réforme a pour conséquence la généralisation d'un mode plus rigide d'encadrement des projets du fait de la complexité procédurale inhérente à l'exercice de planification qui mobilise un grand nombre d'acteurs et d'étapes. Savoir maîtriser la vitesse nécessaire à cet exercice est désormais un enjeu pour les services locaux d'urbanisme.

Cette rigidité est toutefois contrebalancée par les avantages que le législateur a accordé aux planificateurs locaux d'UTN. Tout d'abord, on peut rappeler que les principes d'urbanisation propres aux zones de montagne sont applicables aux UTN à l'exception du principe de construction en continuité de l'urbanisation existante<sup>27</sup>. Ensuite, la loi prévoit un régime de caducité des projets d'UTN

24 J.-F. JOYE, Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leur responsabilité, *Revue Juridique de l'Environnement*, n°2, juin 2017, p.209-231.

25 Avant 2017 et depuis 2005, seul le SCOT pouvait programmer la réalisation d'UTN. V. – J.-F. JOYE, L'Unité Touristique Nouvelle : mode d'emploi d'une espèce juridique endémique, *Const.-Urb.*, 2017, Étude, n°7-8, 2017, p.13-18.

26 L'élaboration du SCOT ou du PLU exige l'organisation d'une procédure de concertation préalable puis d'une enquête publique (c. urb., art. L. 103-2, L. 143-22, L. 153-19).

27 En revanche, toutes les autres dispositions du chapitre II « Aménagement et protection de la montagne » du titre II du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme s'appliquent aux créations d'UTN ainsi qu'aux extensions égales ou supérieures aux seuils de création de ces unités : c. urb., art. L. 122-19, art. R. 122-5. Par exemple, les dispositions protégeant les abords naturels des lacs de montagne sont impératives. Un projet d'UTN ne peut être mis en œuvre qu'en respect des

programmés par les documents d'urbanisme très favorable aux aménageurs. Ces projets ne subissent pas de délai de caducité. Ce ne sont pas des projets autorisés après délivrance d'un acte administratif individuel unilatéral. Leur programmation est pérenne, pour peu que l'on respecte l'obligation d'évaluation des résultats de l'application des planifications et que l'on révise ou modifie en conséquence, et au besoin, les SCOT ou les PLU<sup>28</sup>.

Cela étant, l'idée selon laquelle aucun délai de caducité n'existerait doit être relativisée car les documents d'urbanisme devront être régulièrement adaptés pour revoir ou ajuster la localisation, la nature ou la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTN en fonction des hypothèses économiques ou touristiques sur lesquelles ces unités reposent, ou pour des motifs d'opportunité. Cela se fera au prix de l'inévitable formalisme et des délais inhérents aux différentes procédures de révision ou de modification des documents d'urbanisme<sup>29</sup>, que seul le recours à la procédure intégrée peut en théorie permettre de surmonter, par sa vocation à réduire les étapes conduisant à la modification des normes juridiques<sup>30</sup>.

Par ailleurs, en l'état du droit, le recours à la planification urbaine allège la mesure de l'impact des projets de remontées mécaniques sur l'environnement. Le législateur n'a pas imposé d'évaluations environnementales focalisées sur les UTN et leur dimension, partant du principe que dès lors que l'on programme des projets dont la nature comme la date de mise en œuvre sont parfois peu précises, l'étude arrive trop tôt. L'on peut rappeler que la directive de 1977 prévoyait assez clairement les choses en la matière même si – autre temps, autre droit – les exigences (de fond comme de forme) n'étaient pas les mêmes. Selon ce texte, tout projet d'équipement important pour une zone de montagne devait comporter un bilan des avantages et des inconvénients pour le développement de la vie sociale et des activités<sup>31</sup>. Depuis, l'exigence de fournir des études préalables pour les UTN a été allégée. Sauf exception<sup>32</sup>, c'est désormais le document d'urbanisme dans son ensemble qui fait l'objet d'une évaluation environnementale et non pas l'UTN pour elle-même, même s'il est souhaitable de mettre l'accent sur les opérations touristiques à l'occasion de l'évaluation environnementale du plan<sup>33</sup>. Parce que les UTN prévoient des programmes d'aménagement ou d'équipement, souvent sur plusieurs sites et par phases, on peut douter que le droit français soit tout à

---

exceptions ou des dérogations prévues en ces lieux par le Code de l'urbanisme (c. urb., art. L. 122-12 à L. 122-14). V., par ex., CAA Lyon, 15 nov. 2016, *Cne de Tignes*, n° 14LY03771.

28 C. urb., art. L. 143-28 pour les SCOT ; art. L. 153-27 pour les PLU.

29 C. urb., art. L. 143-29 et s., pour les SCOT ; art. L. 153-31 et s., pour les PLU.

30 Article 74 bis de la loi du 9 janvier 1985 ; déclaration de projet : c. urb. art. L. 300-6 ; procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise : PIIE, c. urb. art. L. 300-6-1 I *bis*.

31 Directive de 1977, *op. cit.* : annexe au décret, pt. 4.1.

32 Si les projets sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, une évaluation des incidences est nécessaire (c. env., art. L. 414-4, R. 414-19 5°. V. la contribution de Ph. Raviol dans le présent ouvrage).

33 C. urb., art. R. 104-7 (SCOT) et R. 104-12 (PLU).

fait conforme au droit européen. La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 vise les plans ou programmes ayant une incidence « notable » sur l'environnement. Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, ces dispositions doivent être entendues de manière large<sup>34</sup>. Un acte normatif (législatif ou réglementaire) définissant les modalités de mise en œuvre d'un projet ayant une incidence sur l'environnement peut impliquer une évaluation environnementale, surtout s'il s'impose aux autorisations subséquentes<sup>35</sup>. En France, le Conseil d'État a cependant considéré de manière laconique, et contestable selon nous, que les UTN ne pouvaient être regardées comme des « plans ou programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »<sup>36</sup>. À défaut, elles nous paraissent au moins relever des autorisations de « projets » au sens de la directive n° 2011/92/CE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation de certains projets publics ou privés sur l'environnement. Paradoxalement, une étude mesurant l'impact du projet sur l'environnement doit toujours être fournie dans les dossiers de demande d'autorisation d'UTN adressés à l'État (alors que ces cas devraient se raréfier)<sup>37</sup>.

Enfin, ni la loi du 28 décembre 2016, ni son décret d'application n° 2017-1039 du 10 mai 2017, n'ont imposé de présenter dans le SCOT ou le PLU un chapitre permettant d'apprécier la « soutenabilité » économique et financière des projets d'UTN, tandis que pour toute demande d'autorisation d'une UTN faite à l'État il faut toujours fournir une étude relative aux conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet<sup>38</sup>. Pour autant, ces éléments ne sauraient être totalement absents des projets planifiés puisque toute UTN est censée contribuer aux « performances socio-économiques » de l'espace montagnard (en vertu de l'article L. 122-16 du Code de l'urbanisme), ce que pourra contrôler le juge administratif. En réalité, au regard du coût des équipements, on peut s'attendre à ce que les critères décisionnels réels ne relèvent pas du droit de la planification urbaine, mais relèvent d'une simple question de « soutenabilité » financière des projets pour les collectivités publiques. S'il était opportun de renforcer en amont les études destinées à prouver la viabilité économique des projets, il n'est cependant pas acquis au plan juridique que le document d'urbanisme soit le véhicule le plus approprié pour y parvenir. Ce serait l'éloigner de son objet historique qui est de déterminer le droit des sols, sauf à exiger que le volet économique soit inséré dans le plan à titre informatif. Quoi qu'il en soit, le volet économique est tout sauf mineur et il le sera même de moins en moins. Outre les coûts liés à l'enneigement artificiel et le manque à gagner lors des années de faible enneigement, il faut à présent intégrer l'estimation du coût et les modalités d'un éventuel démontage

34 CJUE, 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles*, n° C-567/10, cons. 37.

35 CJUE, 27 oct. 2016, *Patrice d'Oultremont et autres c/ région Wallone*, n° C290-15 : *AJDA*, n° 37-2016, 2071 obs. L. Genty.

36 CE, 19 juill. 2017, *Assoc. France Nature Envir.*, n° 400420, cons. 14. – également, CE, 26 juin 2015, *Assoc. France Nature Env.* n° 365876.

37 V. *infra*, II, sur les autorisations d'UTN délivrées par l'État.

38 C. urb., art. R. 122-14, 5°. V., *infra*, II.

de remontées mécaniques devenues obsolètes<sup>39</sup>. On n'est pas loin de regretter à cet égard que le législateur ait remplacé un système préventif – insuffisant mais existant (inséré dans le dossier d'UTN présenté à l'État) – par un système curatif volontariste mais incertain (le démontage à terme).

### b. Les remontées mécaniques dans les projets d'UTN

Lorsque la procédure des UTN a été instaurée en 1977, l'État voulait garantir le respect des équilibres naturels et socio-économiques des communes de montagne, face à une croissance parfois désordonnée des stations de sports d'hiver. C'est pourquoi les UTN ont d'abord été définies par leurs effets: une UTN était une «*opération touristique susceptible d'entraîner une modification substantielle de la population et de l'économie locales et du paysage montagnard*<sup>40</sup>». Mais cette définition a été modifiée et le caractère potentiellement important des effets a été gommé. Après une première évolution de la définition en 1985<sup>41</sup>, la loi «Montagne 2» de 2016 a en dernier lieu défini synthétiquement les UTN comme des «*opérations de développement touristique effectuées en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard*<sup>42</sup>». S'il est encore question d'effets dans la définition, ceux-ci sont désormais présentés comme nécessairement positifs.

Les remontées mécaniques n'apparaissent plus dans la définition des UTN que donne la loi. Elles sont à présent citées dans les dispositions réglementaires précisant la définition légale. En tant qu'équipements de transport touristique ou éléments de définition du domaine skiable, elles relèvent soit de la rubrique des UTN «structurantes» (UTNS) prévues par les SCOT (document d'orientation intercommunal), soit des UTN «locales» (UTNL) prévues par le PLU (document réglementaire d'urbanisme intercommunal ou par exception communal)<sup>43</sup>, en fonction de seuils ou de la nature des aménagements projetés<sup>44</sup>. Cette manière de corseter par le plan les projets d'aménagement touristiques a peu d'équivalent en droit de l'urbanisme. Il ne faut toutefois pas en surestimer l'importance car, en pratique, la plupart des projets impliquant des remontées mécaniques sont

39 V. *infra*, I, C et II, C.

40 Instruction du 4 janvier 1977, puis circulaire du 24 août 1979 (précit.).

41 La loi du 9 janvier 1985, en créant l'article L. 145-9 du Code de l'urbanisme, avait donné une définition de l'UTN qui faisait référence à la fois à l'objet et aux effets des projets. Les projets d'implantation de remontées mécaniques étaient cités (par ex., le fait de réaliser, en une ou plusieurs tranches, une extension ou un renforcement significatif des remontées mécaniques était une UTN; différents décrets ou arrêtés du ministre des transports déterminaient les seuils financiers à partir desquels cette extension ou ce renforcement «significatif» était considéré comme une UTN: v. c. urb., art. R. 145-10 anc.).

42 C. urb., art. L. 122-16. L'objet est large, et non ciblé sur le ski.

43 C. urb., art. L. 122-20, L. 122-21, R. 122-8, R. 122-9. Ce système est une demi-nouveauté, car il existait déjà deux catégories d'unités depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005: UTN «de massifs» et UTN «départementales».

44 Pour le calcul des seuils et des surfaces à retenir, v. c. urb., art. R. 122-6, 1° et 2°.

situés en dehors de toute procédure UTN<sup>45</sup>; ce qui rend encore plus nécessaire leur encadrement par les documents d'urbanisme. Ajoutons que la liste des projets soumis à UTN structurante ou UTN locale est une liste par défaut, puisque la loi a innové en permettant aux documents d'urbanisme (et donc aux élus locaux) de déterminer quels projets actuellement non visés dans ces listes peuvent être inclus dans l'une ou l'autre des deux catégories d'UTN.

## 2. La planification stratégique: le SCOT et les remontées mécaniques

Le SCOT est l'un des moyens de mettre en cohérence «*les questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement*<sup>46</sup>» à l'échelle d'un bassin de vie ou d'une aire urbaine. En ce sens, les remontées mécaniques, qu'elles soient considérées comme des modes de transport ou des activités économiques génératrices d'emplois, sont des éléments à prendre en compte pour déterminer le périmètre du SCOT (a). Ce sont aussi des éléments des politiques sectorielles que le SCOT doit mettre en cohérence (b), la politique touristique n'étant pas la moindre (c).

### a. Les remontées mécaniques, éléments de détermination du périmètre du schéma

Selon l'article L. 143-3 du Code de l'urbanisme, le périmètre du SCOT permet de «*prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois*». Sa délimitation s'appuie entre autres sur les «*déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs*». Enfin, et uniquement dans les zones de montagne, le périmètre d'un SCOT «*prend en compte la communauté d'intérêts économiques et sociaux à l'échelle d'une vallée, d'un pays, d'un massif local ou d'une entité géographique constituant une unité d'aménagement cohérent*». En ce sens, les transports par câble peuvent avoir des incidences sur la délimitation même du périmètre du SCOT puisqu'ils vont assurer une fonction de «*suture*» des territoires de vie. En particulier, les «*ascenseurs valléens*» – dont l'objectif affiché est de répondre à la fois à des besoins de déplacements domicile-travail et à des déplacements de loisir – sont de nature à remettre en cause la rupture géographique entre un massif et une vallée<sup>47</sup> (même si la loi NOTRe du 7 août 2015 a de nouveau permis de réaliser des SCOT «*mono-EPCI*», ce qui permet aux territoires de

45 Par exemple, pas de procédure d'UTN si les projets consistent simplement à remplacer à l'identique une installation existante, ou si les projets n'excèdent pas certains seuils.

46 C. urb., art. L. 143-6.

47 Les élus du territoire des «*Quatre Montagnes*», dans le Vercors, avaient par exemple plaidé la rupture géographique avec la région grenobloise pour échapper à la règle de la constructibilité limitée en l'absence de SCOT (c. urb., anc. art. L. 122-2, en vigueur jusqu'au 27 mars 2014; remplacé par l'article L. 142-4), malgré l'importance des déplacements pendulaires entre montagne et vallée.

montagne de garder leurs distances par rapport aux territoires urbains proches). Les remontées mécaniques dont l'objectif est de relier plusieurs domaines skiables sont également susceptibles de déplacer la « communauté d'intérêts économiques et sociaux » que le périmètre du SCOT est censé prendre en compte<sup>48</sup>.

### **b. Les remontées mécaniques, éléments des politiques sectorielles du SCOT**

Une fois son périmètre déterminé, et arrêté par le ou les préfets compétents, le SCOT doit fixer « les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques » dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)<sup>49</sup>. En regard de cette liste conséquente d'objectifs, il apparaît que les remontées mécaniques sont mobilisées au titre de plusieurs politiques sectorielles.

#### **1° Les remontées mécaniques au service d'une politique des transports et de déplacement**

Les transports par câbles en milieu urbain et plus encore les « ascenseurs valléens », du fait de leur échelle intercommunale, font partie du projet de territoire du SCOT, dont l'objectif est de répondre aux besoins de mobilité des habitants et usagers tout en offrant un mode de transport alternatif à l'usage individuel de l'automobile. Conformément aux dispositions de l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme, le SCOT doit également tendre vers la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'économie des ressources fossiles. Toutefois, les remontées mécaniques ne répondront à ce dernier objectif que si leur fréquentation est suffisante (mieux vaut quelques voitures sur une route qu'une remontée mécanique qui fonctionne à vide) et si leur complémentarité avec d'autres modes de transport est réfléchi. On constate en pratique que les SCOT intégrant d'importantes stations de ski limitent souvent l'étude des déplacements touristiques à l'échelle de leur périmètre. Ils éludent ou minimisent alors les émissions de gaz à effet de serre produites par une clientèle dont la provenance est plus lointaine et les flux de circulation que ses déplacements engendrent.

Les remontées mécaniques pourront également servir d'outil de lutte contre l'étalement urbain puisque le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCOT peut favoriser la densité des secteurs urbains situés à proximité des gares

48 Par exemple, le projet qui vise à relier les Deux-Alpes, Huez-Grand domaine et les Sybelles pourrait à terme déplacer l'échelle de réflexion de la stratégie touristique des vallées vers les sommets de l'Oisans et de la Maurienne.

49 C. urb., art. L. 141-4.

de transports par câbles ou conditionner l'urbanisation de certains secteurs à la réalisation de leur desserte ou à leur désenclavement par ce type de transport collectif<sup>50</sup>. Le DOO pourra préciser, notamment en l'absence de PLU tenant lieu de plan de déplacements urbains, les obligations de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et non motorisés que les PLU devront imposer. L'implantation des remontées mécaniques doit donc s'accompagner d'une large réflexion portant sur la répartition de l'urbanisation entre les gares. Il conviendrait par exemple pour les « ascenseurs valléens » de ne pas se contenter d'implanter les stationnements (dont la surface peut être très importante avec des conséquences sur l'artificialisation des sols) et les logements sociaux autour de la gare aval et les résidences de tourisme ou les commerces autour de la gare amont.

## 2° Les remontées mécaniques et la préservation des paysages

Il revient au SCOT de fixer des objectifs de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles<sup>51</sup>. Ces objectifs sont même renforcés en montagne où le SCOT doit, tout comme le PLU, comporter « *des dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard*<sup>52</sup> ». En outre, la question du paysage sera abordée dans le SCOT lors de la programmation des UTN, car leur localisation, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels<sup>53</sup>.

Concrètement, l'impact paysager des remontées mécaniques est essentiellement lié aux coupes rases de végétaux sur leur tracé et à la localisation des gares et pylônes. En pratique, on notera que les SCOT de montagne donnent souvent la priorité à la restructuration des domaines skiables existants en envisageant des remontées mécaniques moins nombreuses, mais plus performantes, ce qui se traduit en principe par une amélioration de la qualité des paysages<sup>54</sup>. Une attention doit être également portée à l'impact paysager des pylônes ou gares sur les rives des parties naturelles des lacs de montagne, parties protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive<sup>55</sup>. Or, toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements sont interdits par principe sur ces espaces protégés. Toutefois, les remontées mécaniques peuvent

50 C. urb., art. L. 141-14.

51 C. urb., art. L. 141-4 (PADD), L. 141-10, L. 141-11 et L. 141-18 (DOO).

52 C. urb., art. L. 122-9.

53 C. urb., art. L. 122-15.

54 C'est le cas par exemple du SCOT de l'aire Gapençaise, approuvé le 13 décembre 2013 (DOO, p. 141 et s.), lequel limite par ailleurs les objectifs d'intégration paysagère du domaine skiable aux retenues d'altitude; ou du SCOT Tarentaise-Vanoise approuvé le 14 décembre 2017 (DOO, p. 29), qui ne traite cependant pas la question de l'insertion paysagère des projets de création de remontées mécaniques.

55 Cette règle concerne les lacs et plans de montagne de moins de 1 000 ha (c. urb., art. L. 122-12). Les lacs et plans d'eau de montagne de plus de 1 000 ha sont protégés par les dispositions législatives particulières au littoral.

y être implantées en ayant recours à l'une des dérogations procédurales que prévoit le Code de l'urbanisme<sup>56</sup>. Le SCOT Tarentaise-Vanoise a cependant opté pour une solution plus radicale, comme la loi l'y autorise, en excluant du champ d'application de l'article L. 122-12, en raison de leur faible importance, les plans d'eau artificiels de moins de deux hectares<sup>57</sup>.

### 3° Les remontées mécaniques et l'objectif de limitation de la consommation d'espace

Les SCOT doivent fixer des objectifs de modération de la consommation des espaces. Cela induit au préalable d'analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années<sup>58</sup>. Or, en pratique, il y a encore beaucoup à faire pour évaluer correctement la consommation foncière. Les SCOT (comme les PLU) se contentent en général d'analyser la consommation d'espace liée aux hébergements et aux zones d'activités, les aménagements touristiques étant souvent omis ou minimisés<sup>59</sup>. À décharge, la notion de consommation d'espace, relativement nouvelle en droit, est souvent confondue avec la notion d'artificialisation des sols, elle-même sujette à débat<sup>60</sup>. De prime abord, la consommation d'espace par les remontées mécaniques se limite aux socles de bétons et aux gares. Comme alternative à la réalisation d'une route ou d'une autre infrastructure de transport, les remontées mécaniques sont plutôt vertueuses et révèlent une stratégie « d'évitement ». Pour autant, en station de ski, les remontées mécaniques font partie de l'aménagement plus global du domaine skiable. Elles contribuent alors à une forme d'artificialisation des sols<sup>61</sup>, même si l'irréversibilité de ce type d'aménagement est bien moindre que celle des hébergements touristiques. Cette artificialisation se déroule sur fond de pratiques

56 Dans certains secteurs délimités par un PLU ou un SCOT, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État et au vu d'une étude réalisée et approuvée dans les conditions prévues au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 122-7 : c. urb., art. L. 122-14.

57 SCOT Tarentaise-Vanoise approuvé le 14 décembre 2017, DOO, p.35.

58 Exigences tirées des articles L. 141-3 (rapport de présentation) et L. 141-6 (DOO) du Code de l'urbanisme.

59 Les golfs sont toutefois mentionnés afin d'évaluer leurs impacts sur le foncier agricole ou naturel.

60 La consommation d'un espace est la « conséquence d'une action sur un espace ayant pour effet une mutation dans la nature de l'occupation du sol initiale de cet espace par une autre occupation du sol : par exemple consommation d'espace agricole par l'urbanisation, consommation d'espace agricole par la forêt » (Comprendre la consommation d'espaces agricoles et naturels, *Glossaire pédagogique*, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île de France, juin 2016, disponible sur <https://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/edition/comprendre-la-consommation-des-espaces-agricoles-et-naturels.html>). On entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel (friche, prairie, zone humide, etc.), forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (ex. : parking) ou non (ex. : jardin de maison). V. les enquêtes statistiques Teruti-Lucas du ministère de l'agriculture, Revue *Agreste Primeur*, n° 326, juill 2015.

61 Le juge administratif a pu aussi reprendre le terme d'espace « anthropisé » qu'avait utilisé un arrêté d'autorisation UTN (CAA Lyon, 13 nov. 2012, *Cne de Saint-Martin de Belleville*, n° 12LY00623).



où les investisseurs dans les remontées mécaniques – en pratique généralement les délégataires du service public – sont intéressés au développement de la station tout entière, notamment à la mise en œuvre des programmes immobiliers ou des aménagements touristiques qui peuvent attirer la clientèle. Ils dictent souvent tant le tempo que la nature des projets aux communes. Le SCOT peut donc aider à prendre le recul nécessaire pour décider des projets les plus opportuns pour un territoire en regard de leur impact sur la consommation foncière.

### **c. Les remontées mécaniques, éléments majeurs des politiques touristiques**

Les SCOT tirent tout particulièrement des dispositions leur permettant de prévoir la réalisation des UTN une aptitude à rationaliser l'implantation des remontées mécaniques ou des transports câblés et à organiser les domaines skiables sur leur périmètre.

#### **1° Le SCOT et la prévision des UTN structurantes (UTNS)**

Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017, le SCOT<sup>62</sup> prévoit la création des UTNS<sup>63</sup>. C'est notamment le cas pour tout projet de :

- création, extension ou remplacement de remontées mécaniques<sup>64</sup>, lorsque ces travaux ont pour effet soit la création d'un nouveau domaine skiable alpin, soit l'augmentation de la superficie totale d'un domaine skiable alpin existant, dès lors que cette augmentation est supérieure ou égale à cent hectares<sup>65</sup> ;
- liaisons entre domaines skiables alpins existants<sup>66</sup> ;
- travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver alpins, situés en site vierge au sens du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement, d'une superficie supérieure à quatre hectares ;
- création d'une remontée mécanique n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable, pouvant transporter plus de dix mille voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à trois cents mètres<sup>67</sup>.

62 Ou une charte de parc naturel régional valant SCOT : c. urb., art. L. 144-1.

63 Il s'agit des 1°, 2°, 7° et 8° de l'article R. 122-8 du Code de l'urbanisme.

64 La construction d'une seule remontée mécanique suffit à constituer une UTN : CAA Lyon, 15 oct. 2013, *Cne d'Allevard et Synd. intercommunal du Collet d'Allevard*, n° 13LY00894 : *JCP A*, 2014, 2306, obs. F. Barque.

65 Ce qui correspond à la création de vingt pistes nouvelles de 1 km de long et 50 m de large, seuil particulièrement élevé.

66 Pour tenir compte d'une réalité plus fréquente et d'un avis du tribunal administratif de Lyon (TA, avis n° 196, *Préfet de la région Rhône-Alpes*, 5 juill. 2012).

67 Cela concerne les projets « d'ascenseurs valléens ». Citons au passage le cas des communes d'Allemont et d'Oz (Oisans en Isère) qui ont demandé une autorisation UTN en 2017 pour un « ascenseur valléen » prévu pour transporter moins de dix mille voyageurs, mais auquel des télécabines pourront être ultérieurement ajoutées (faisant ainsi dépasser le seuil des UTN autorisées).

Rappelons par ailleurs qu'en plus des UTN de cette liste, d'autres UTN peuvent être définies comme structurantes pour un territoire si le document d'urbanisme en décide ainsi. Pour le SCOT, c'est le DOO qui va être mobilisé pour permettre d'une part d'abaisser les seuils des UTNS définis à l'article R. 122-8 du Code de l'urbanisme et d'autre part de définir comme UTNS des opérations relevant de la définition des UTN, mais ne figurant pas sur la liste de l'article R. 122-8 du Code de l'urbanisme<sup>68</sup>. Ce pourrait être le cas par exemple d'un « ascenseur valléen » dont le dénivelé serait inférieur à 300 mètres ou qui transporterait moins de dix mille voyageurs par jour ou pour des systèmes d'enneigement artificiel, même si l'on doute que les collectivités locales s'astreignent à des contraintes réglementaires que les textes nationaux ne prévoient pas. Le SCOT dispose ici d'une capacité de création de la règle de droit sans équivalent, dont ne dispose pas le PLU (lequel ne peut abaisser les seuils).

Les projets de remontées mécaniques entrant dans les seuils des UTN structurantes sont traités explicitement par le SCOT de trois manières :

- le diagnostic du territoire du SCOT, sur lequel s'appuie le rapport de présentation dudit SCOT, est établi au regard des besoins en matière d'UTN structurantes<sup>69</sup> ;
- le DOO définit « *la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement* » des UTNS, « *notamment en matière de logement des salariés, y compris les travailleurs saisonniers*<sup>70</sup> » ;
- l'analyse des résultats de l'application du SCOT porte sur les UTN structurantes<sup>71</sup>.

De surcroît, les objectifs des politiques touristiques peuvent relever du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCOT, même si le Code de l'urbanisme n'exige pas expressément de fixer de tels objectifs en matière d'UTN structurantes<sup>72</sup>.

Une fois arrêté, le projet de SCOT est soumis dans son ensemble à l'avis du comité de massif. La commission spécialisée « espaces et urbanisme » de ce comité est consultée si le SCOT prévoit la création ou l'extension d'une UTN structurante<sup>73</sup>.

68 C. urb., art. L. 122-17, 2°.

69 C. urb., art. L. 141-3.

70 C. urb., art. L. 141-23. *Nota bene*: les SCOT n'ont pas à préciser la « consistance » des UTNS, notion exigeante que le DOO devait auparavant définir pour les UTN de massif, sous l'empire de la réglementation antérieure à la réforme de 2016.

71 Au plus tard tous les six ans, l'établissement en charge du SCOT procède à l'analyse des résultats du SCOT notamment en matière de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et, en zone de montagne, en matière d'UTN structurantes (c. urb., art. L. 143-28). Le défaut d'analyse rend le SCOT caduc.

72 C. urb., art. L. 141-4.

73 C. urb., art. L. 143-20 et art. 8 du décret n° 2017-755 du 3 mai 2017.

## 2° La délimitation des domaines skiabiles

Si le Code de l'urbanisme n'impose pas de manière explicite aux SCOT de montagne de délimiter les domaines skiabiles, cela paraît parfois nécessaire pour prévoir les UTN structurantes. De plus, c'est un élément de connaissance qui contribue à la réalisation satisfaisante du diagnostic territorial<sup>74</sup>. La délimitation du domaine skiable permet notamment d'évaluer les flux de personnes sur les pistes au regard de la capacité des remontées mécaniques et d'apprécier les incidences du SCOT sur l'environnement, notamment sur la consommation de l'espace. La véritable difficulté est de pouvoir définir ce qu'est le domaine skiable, car plusieurs définitions ou interprétations coexistent en droit positif:

Selon l'article R. 122-4 2° du Code de l'urbanisme (dans le cadre des UTN)	Au sens de l'article L. 151-38 al. 2 du Code de l'urbanisme (PLU)	D'après le 43° de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement (article lu <i>a contrario</i> , c'est-à-dire que le domaine skiable est défini par opposition au site vierge) <sup>a</sup>
2° <i>Un domaine skiable est une piste de ski alpin ou un ensemble de pistes qui ont le même point de départ ou qui communiquent entre elles ou qui communiquent par le seul intermédiaire d'une ou de plusieurs remontées mécaniques. La surface du domaine skiable prise en compte est la somme des surfaces des pistes de ski alpin.</i>	Le PLU peut délimiter des « zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques ».	<i>Est considéré comme « site vierge » un site non accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques ou du fait de la difficulté du relief, ou accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques mais ne revenant pas gravitairement sur une piste de ski ou un départ de remontée mécanique du même domaine skiable au sens de l'article R. 122-4 du Code de l'urbanisme.</i>

a Approche utilisée par le SCOT Tarentaise-Vanoise, approuvé le 14 déc. 2017, DOO, p.29, carte p.30.

## 3° L'influence des dispositions générales du SCOT sur la programmation des UTN locales

Les SCOT et les PLU sont susceptibles d'encadrer réciproquement leurs projets d'UTN. Si l'on met de côté les UTNS (dont la prévision est le monopole du SCOT), les dispositions générales qui ressortissent au DOO du SCOT peuvent conditionner la programmation des UTN « locales » des PLU et de tout autre projet du territoire intéressant les remontées mécaniques ou les transports par

74 Le rapport de présentation du SCOT explique les choix retenus pour établir le PADD et le DOO en s'appuyant sur ce diagnostic (c. urb., art. L. 141-3).

câble, en déterminant les zones réservées aux projets, en imposant des objectifs de densification, de préservation des terres agricoles ou d'insertion paysagère, etc., avec lesquels le PLU devra être compatible<sup>75</sup>.

À ce jour, c'est-à-dire peu après la réforme issue de la loi du 28 décembre 2016, il est difficile de savoir si un processus de rationalisation ou de hiérarchisation des projets d'UTN à l'échelle territoriale du SCOT est envisageable. Il est permis d'en douter à brève échéance sachant qu'en parallèle de la réforme des UTN, l'article 69 de la même loi a envoyé un signal contraire en laissant la possibilité à certaines communes touristiques, par dérogation au régime général, de conserver leur office du tourisme communal<sup>76</sup>.

### **3. La planification réglementaire: le PLU et l'implantation des remontées mécaniques**

Pour les communes de montagne supports de stations ou de domaines skiables, la réforme des UTN de 2016 change substantiellement la manière d'écrire les PLU. Parce que le PLU est un document réglementaire dont les effets juridiques émanent de plusieurs pièces, nous avons retenu, à la différence du SCOT, une approche plus organique que matérielle pour aborder l'analyse. Nous allons ainsi voir comment les pièces du PLU peuvent encadrer les projets de remontées mécaniques ou d'extension des domaines skiables<sup>77</sup>: le rapport de présentation (a), le projet d'aménagement et de développement durables (b), les orientations d'aménagement et de programmation (c), ainsi que le règlement (d).

#### **a. Le rapport de présentation du PLU**

Le rapport de présentation du PLU, dont l'objet est notamment d'expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement, a été enrichi par la loi « Montagne 2 » de 2016, de manière à y intégrer expressément les enjeux du développement touristique en montagne. Tout spécialement, pour les PLU situés en zone de montagne, le diagnostic du rapport de présentation est désormais établi au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'UTN locales ou structurantes<sup>78</sup>. A l'estimation de ces besoins touristiques s'ajoute l'analyse d'autres besoins du territoire, dont certains ont des liens avec les remontées mécaniques: ainsi des besoins en matière de transport câblés dans une optique non exclusivement touristique ou sportive, par exemple. Par ailleurs, l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis

75 C. urb., art. L. 141-5 et s.

76 CGCT, art. L. 5214-16.

77 Nous écartons volontairement de cette étude l'encadrement des remontées mécaniques par la carte communale ou par le règlement national d'urbanisme au regard des réponses limitées qu'offrent ces documents pour le sujet.

78 C. urb., art. L. 151-4.

la dernière révision du document d'urbanisme, sera corrélée aux réalisations de remontées mécaniques et aux évolutions du domaine skiable. L'artificialisation des sols par les domaines skiables sera ainsi mesurée. Le rapport de présentation justifiera d'autant mieux les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace fixés par le PADD que cette analyse sera complète.

#### **b. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**

Le PADD d'un PLU de montagne peut définir des orientations et des objectifs pour les projets d'aménagement du domaine skiable ou les projets de transports. Le Code de l'urbanisme ne cible cependant aucun enjeu propre à la montagne à travers le PADD (il s'agit d'orientations générales: politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation, de remise en bon état des continuités écologiques, de transports et de déplacements, de développement économique et de loisirs). Le PADD fixe aussi des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace, ce qui concerne nécessairement les remontées mécaniques<sup>79</sup>.

#### **c. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**

Les OAP du PLU comprennent des dispositions portant sur toute UTN, ce qui permet utilement au PLU de préciser aussi les UTN structurantes définies dans les grandes lignes par le SCOT<sup>80</sup>. Ainsi, dans les limites du rapport de compatibilité avec le SCOT, le PLU peut apporter des précisions – voire des exigences supplémentaires – à un projet d'UTNS (règles de hauteur, d'insertion paysagère, de protection des sols, etc.), que l'on retrouvera au titre des nombreuses rubriques des OAP<sup>81</sup>. S'agissant en revanche de la catégorie des UTN « locales » (UTNL), les OAP du PLU doivent, si elles sont envisagées, nécessairement en définir la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil ainsi que d'équipement<sup>82</sup>. Ce cas de figure se retrouve lorsqu'il y a création, extension ou remplacement de remontées mécaniques, lorsque ces actions ont pour effet l'augmentation de plus de dix hectares et de moins de cent hectares d'un domaine skiable alpin existant<sup>83</sup>.

Dans le PLU, ce sont également les OAP qui peuvent définir comme UTNL des opérations relevant de la définition des UTN, mais ne figurant pas sur la liste de l'article R. 122-9 du Code de l'urbanisme, sous réserve qu'elles ne puissent pas être considérées comme des UTN structurantes en application de l'article R. 122-8 du même code ou en application du DOO du SCOT. Ainsi, les

79 C. urb., art. L. 151-5.

80 C. urb., art. L. 151-6.

81 C. urb., art. L. 151-6 et L. 151-7.

82 C. urb., art. L. 151-7. Le projet de plan arrêté est ensuite soumis à l'avis de la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (l'avis porte uniquement sur les UTN locales: c. urb., art. L. 153-16 et art. 8 du décret n° 2017-755 du 3 mai 2017).

83 C. urb., 1° de l'art. R. 122-9, pour l'application du 1° de l'article L. 122-18.

systèmes d'enneigement artificiel pourraient être par exemple considérés comme des UTN<sup>84</sup>.

Les OAP peuvent aussi encadrer les extensions dites « limitées » d'opérations de développement touristique inférieures aux seuils de création d'UTN. Ces extensions limitées ne sont pas soumises aux dispositions spéciales du Code de l'urbanisme relatives aux UTN<sup>85</sup>. Les autorisations nécessaires à leur mise en œuvre sont cependant soumises à l'ensemble des autres dispositions du droit de l'urbanisme applicables en montagne et, bien entendu, au principe de construction en continuité de l'urbanisation existante que définit l'article L. 122-5 du Code de l'urbanisme. Toutefois, les extensions inférieures aux seuils de création d'UTN sont « [...] réputées constituer des extensions limitées des constructions existantes au sens de ce dernier article<sup>86</sup> ». Il reste à interpréter cette notion d'extension limitée telle qu'appliquée aux UTN, sous contrôle du juge administratif. Les PLU devront également l'encadrer. Elle pourrait conduire à de sérieux excès si l'on appliquait le principe utilisé en pratique pour les maisons ou les chalets, à savoir le fait qu'une extension limitée représente un certain pourcentage de la surface déjà autorisée<sup>87</sup>. Cela étant, plusieurs extensions limitées successives peuvent aboutir au dépassement des seuils à partir desquels certains projets sont soumis à la procédure d'UTN (ce qui nécessitera de recourir de nouveau à cette procédure).

Enfin, s'agissant surtout des projets de remontées mécaniques urbaines ou valléennes, les OAP d'un PLU tenant lieu de plan de déplacements urbains (PDU) préciseront les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du Code des transports (notamment : l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ; le renforcement de la cohésion sociale et urbaine ; la diminution du trafic automobile)<sup>88</sup>.

Du point de vue formel, il est loisible aux rédacteurs du plan de rédiger des OAP ciblées sur les UTN ou, plus largement encore, sur le domaine skiable avec, éventuellement, un chapitre individualisé dédié aux UTN. Néanmoins, rien n'empêche de traiter les UTN ou tout projet de remontées mécaniques n'entrant pas dans le champ d'application de la procédure UTN au moyen des OAP transversales du PLU (OAP « transport », OAP « habitat », etc.)<sup>89</sup>. Cependant, en ce cas, les dispositions concernant les projets de remontées mécaniques seront noyées au sein de mesures qui n'ont pas toutes un lien avec le tourisme ou la mobilité.

84 C. urb., art. L. 122-18, 2° et R. 122-7.

85 C. urb., art. L. 122-16, al. 2.

86 C. urb., art. R. 122-5, al. 2.

87 Relatif, ce pourcentage relève de l'analyse des projets au cas par cas. En général, l'extension représente 30 à 50 % au maximum de la surface déjà existante : v. J.-F. JOYE, L'écriture des PLU de montagne, *Les Cahiers du GRIDAUH*, n° 23-2012, p. 495-564.

88 C. urb., art. L. 151-47.

89 C. urb., art. L. 151-7, L. 151-47.

Aucune forme stricte n'est imposée par le Code de l'urbanisme pour rédiger les OAP. Il est possible de recourir à l'écrit comme aux documents graphiques<sup>90</sup>, d'exprimer la dimension programmatique des projets dans le temps comme l'espace, notamment par des schémas d'aménagement<sup>91</sup>.

Ces règles d'urbanisme en forme d'orientations ne sont pas dénuées d'effets juridiques. Bien au contraire, elles sont opposables aux demandes d'autorisations d'occupation du sol. Toutefois, à la différence des servitudes du règlement, elles sont «souplement» opposables aux constructeurs par le truchement du principe de compatibilité<sup>92</sup>. En réalité, de la manière d'écrire l'OAP dépend le degré d'opposabilité aux utilisateurs du sol. Un caractère consistant et explicite laissera généralement présumer l'opposabilité et fera grief. Ainsi, il semble par exemple difficile de conférer aux données prévisionnelles ou programmatiques des OAP un caractère systématiquement obligatoire<sup>93</sup>.

#### **d. Le règlement du PLU**

##### **1° L'action indirecte du règlement sur les projets de remontées mécaniques**

Certaines servitudes d'urbanisme du règlement peuvent affecter les UTN créées par les OAP (UTN locales) ou les UTN créées par le SCOT (UTN structurantes) ou tout autre projet de remontées mécaniques ne relevant pas de l'UTN, sans que ces servitudes aient spécialement pour but le développement touristique. Pour ne donner que quelques exemples au titre des mesures relatives à la qualité du cadre de vie, le règlement peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, afin de contribuer à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant (c'est applicable aux gares d'arrivée ou de départ des remontées)<sup>94</sup>. Il peut aussi définir des secteurs dans lesquels sera imposé aux constructions, travaux, installations et aménagements le respect de performances énergétiques et environnementales renforcées<sup>95</sup>. Enfin, comme indiqué précédemment, le règlement peut contenir des dispositions consistant à définir de façon qualitative un résultat à atteindre<sup>96</sup>. Cependant, les servitudes que le règlement prévoit ne sont pas opposables aux constructeurs ou aménageurs de la même manière que les OAP. En effet, les

90 C. urb., art. L. 151-2.

91 C. urb., art. L. 151-7.

92 C. urb., art. L. 152-1. Sur la notion de compatibilité (divergences possibles avec la règle supérieure, sans la remettre en cause fondamentalement) : CE, 18 déc. 2017, *Le regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, n°395216 : *Constr-urb.*, n°2-2018, comm. Santoni, n°16.

93 Sur la portée juridique des OAP : CE, 8 nov. 2017, *Saucié*, n°402511 : *Constr-urb.*, 2017, 159, comm. Santoni.

94 C. urb., art. L. 151-18.

95 C. urb., art. L. 151-21.

96 C. urb., art. R. 151-12.

demandes d'autorisation d'occupation du sol doivent être conformes, et non pas compatibles, avec les servitudes du règlement<sup>97</sup>.

## 2° L'action directe du règlement sur les projets de remontées mécaniques

Le règlement du PLU est surtout mobilisable pour faciliter directement la réalisation des remontées mécaniques. Notamment, il a la faculté de « *délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus*<sup>98</sup> ». Cette délimitation est nécessaire pour toute collectivité désireuse d'entretenir ou d'étendre un domaine skiable. Les conséquences juridiques de la détermination de ces zones sont importantes. D'une part, dans les communes pourvues d'un PLU, les équipements et aménagements destinés à la pratique du ski alpin et les remontées mécaniques ne peuvent être réalisés qu'à l'intérieur de ces zones ou secteurs réservés<sup>99</sup>. Ainsi, le refus d'une demande d'autorisation pour réaliser un « fil neige » non situé dans un tel secteur est légal<sup>100</sup>. D'autre part, en l'absence de cette délimitation, il n'est pas possible d'instaurer la servitude de passage ou de survol sur les propriétés privées afin d'exploiter le domaine skiable ou d'implanter des remontées mécaniques en vue de pratiquer le ski alpin. Cette servitude, dont nous reparlerons plus loin, résulte certes du Code du tourisme<sup>101</sup>, mais se retrouve – par l'intermédiaire des dispositions précédentes – entrelacée aux règles d'urbanisme. Une question subsiste toutefois, sans réponse certaine. Est-il nécessaire de délimiter les secteurs « réservés aux remontées mécaniques » de l'article L. 151-38 du Code de l'urbanisme lorsqu'une commune non située en zone de montagne souhaite mettre en œuvre un projet de remontées mécaniques ou lorsqu'une commune de montagne souhaite mettre en œuvre un projet de transport par câbles non réservé aux skieurs? Certes, le législateur visait initialement les PLU de montagne et les remontées mécaniques dédiées à la pratique du ski. Mais, dans la mesure où les dispositions sont inscrites dans le Code de l'urbanisme au sein des articles relatifs à l'écriture de tout PLU (et non pas dans les dispositions d'urbanisme particulières applicables aux zones de montagne), notre interprétation incline en faveur de la nécessité de délimiter ces secteurs pour tout projet de remontées mécaniques, où qu'il se situe.

En montagne, délimiter ces zones ou de secteurs de « remontées mécaniques » en les assimilant entièrement au domaine skiable semble toutefois abusif. Cette approche large paraît certes opportune pour développer les domaines skiables,

97 C. urb., art. L. 152-1.

98 Depuis l'entrée en vigueur de l'article 52 de la loi du 9 janvier 1985 ; auj. c. urb., art. L. 151-38 al. 2 et art. R. 151-48. Ces zones ou secteurs se superposent aux zonages d'urbanisme (zone urbaine, U ; à urbaniser, AU ; naturelle et forestière, N ; agricole, A). Ils peuvent être à cheval sur différents zonages. Les PLU se contentent souvent de délimiter des zones N ou A indicées « s » (As ou Ns).

99 C. urb., art. L. 473-2.

100 CAA Lyon 4 fév. 1997, *Cne de Chamonix Mont Blanc*, n° 94LY00379.

101 C. tourisme, art. L. 342-20.



mais elle est excessive au regard des conséquences importantes qu'implique un tel classement sur le droit de propriété ou sur la nature (le classement permet d'instaurer des servitudes de passage sur les propriétés privées et d'aménager les pistes). Il convient ainsi de s'en tenir au strict domaine skiable et aux projets réalistes de création ou d'extension de remontées mécaniques ou de pistes afin d'épargner les sites vierges (en général des zones agricoles et naturelles), sauf à risquer de commettre une erreur manifeste d'appréciation que pourra censurer le juge administratif.

Une autre question concerne les liens entre les OAP dédiées aux « UTN » ou aux « domaines skiabiles », qui proposent des « schémas d'aménagement » de pistes ou de remontées mécaniques, et le règlement, qui délimite les zones et secteurs réservés aux pistes et aux tracés des remontées mécaniques. Les OAP pourront tout à fait envisager des tracés, mais ceux-ci devront être en totale cohérence avec les zones et secteurs du règlement afin de pouvoir produire les effets juridiques utiles (comme, par exemple, pouvoir instaurer la servitude de passage sur les propriétés privées ou délivrer les autorisations d'urbanisme)<sup>102</sup>. Il convient aussi d'ajuster périodiquement les limites de ces zones ou secteurs de « remontées mécaniques ». L'analyse des résultats de l'application du PLU, qui s'opère au plus tard tous les neuf ans et porte notamment sur toute catégorie d'UTN, en donne *a minima* l'occasion<sup>103</sup>.

Enfin, le PLU permet l'articulation des servitudes d'utilité publique (SUP) affectant le sol sur son périmètre avec les servitudes d'urbanisme. Tout particulièrement, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), les servitudes administratives de passage et de survol, les servitudes de protection des lignes électriques ou de la circulation aérienne, etc., sont au nombre des servitudes qui peuvent avoir un lien et un impact sur les remontées mécaniques. Ces SUP doivent être inscrites dans les annexes du PLU, ce qui les rend opposables aux constructeurs (les projets doivent être conformes aux SUP).

### 3° OAP et règlement: des liaisons dangereuses

Les relations entretenues entre les OAP et le règlement du PLU sont à ce jour peu claires, car le Code de l'urbanisme ne les définit pas. Issues de la loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003, les OAP étaient censées se distinguer du règlement en étant d'abord des objectifs à atteindre et en devant être appliquées de façon souple. Ce sont des « orientations » édictées pour faire aboutir un « projet » d'aménagement. Or, distinguer ce qui relève de l'OAP ou du règlement n'est pas toujours facile d'autant que le règlement peut aussi contenir

102 V. *supra*, § précédent (OAP).

103 L'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal procède à une analyse des résultats de l'application du PLU, au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du Code des transports. L'analyse porte également, le cas échéant, sur les UTN mentionnées à l'article L. 122-16 du Code de l'urbanisme (c. urb., art. L. 153-27). À la différence du SCOT, cette obligation ne s'accompagne pas explicitement d'un effet de caducité du PLU si elle n'est pas réalisée.

des règles consistant à définir de façon qualitative un résultat à atteindre<sup>104</sup>. Les mesures applicables aux projets de remontées mécaniques (qu'il s'agisse d'UTN ou non) sont donc potentiellement dispersées dans les pièces du PLU. Aucun texte d'urbanisme adopté depuis la loi UH de 2003 n'a du reste clarifié le régime juridique des OAP. C'est même plus de confusion qui a été ajoutée. En ce sens, la réforme des UTN par la loi « Montagne 2 », laquelle développe les OAP, a été faite sans considérer le règlement du PLU. Dès lors, il revient au juge administratif de préciser les rapports juridiques qu'entretiennent ces pièces. Précisément, les OAP doivent être articulées, corrélées et ainsi pensées en termes de complémentarité avec le règlement, le tout en cohérence avec les orientations et objectifs du PADD. Il n'y a pas en droit de prééminence de l'OAP sur le règlement, ou inversement<sup>105</sup>. Ce même niveau hiérarchique induit que les pièces en cause peuvent se compléter ou être indépendantes l'une de l'autre. Mais chaque pièce doit être écrite selon les attributions que lui confère en propre le Code de l'urbanisme<sup>106</sup>. La délibération approuvant le PLU peut être entachée d'erreur manifeste d'appréciation si des dispositions du règlement sont en contradiction avec celles de l'OAP, de sorte que cela conduise à neutraliser la réalisation des objectifs du plan<sup>107</sup>.

### C. S'adapter au changement climatique (les loisirs de neige ne sont pas éternels)

Il est probable que le changement climatique induise une diminution des chutes de neige si le réchauffement des températures se confirme<sup>108</sup>. Le droit de l'urbanisme français est l'une des premières réglementations à appréhender ce phénomène, qui va avoir des répercussions sur l'activité économique des zones de montagne et leur modèle de développement. Sur ce point, la loi « Montagne 2 » du 28 décembre 2016 a innové. En amont de la réalisation des projets, elle impose aux décideurs publics ou privés, au stade de la prise des décisions engageant l'économie locale, un principe de prudence (1). En aval, elle prévoit la possibilité d'un « retour en arrière » lorsque des constructions perdent leur usage initial. Elle impose le démontage des remontées mécaniques dont l'exploitation a cessé (2). Par ailleurs, on constate que les documents de planification d'environnement

104 C. urb., art. R. 151-12 – depuis le décret du 28 déc. 2015. V. G. GODFRIN, *Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation. Pour une réunification du règlement du plan local d'urbanisme*, *AJDA*, 2017 p. 1262.

105 H. JACQUOT, F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 2015, p. 339.

106 CE, 26 mai 2010, *Manuel A. Dos santos c/ Cne de Saint-Avé*, n° 320780 : *DAUH*, 2011, comm. J.-P. Lebreton, p. 258 : dans cette espèce, une OAP rendait inconstructible un espace vert ; or, selon le Conseil d'État, seul le règlement peut imposer de telles servitudes, les OAP ne fixant que des « orientations ».

107 TA Grenoble, 19 oct. 2017, *Frapna et a. c/ Cne d'Huez*, n° 1600090, consid. n° 10.

108 Les stations de basse altitude subissent déjà les effets du changement climatique. V. A. BONNEMAINS, *Vulnérabilité et résilience d'un modèle de développement alpin : trajectoire territoriale des stations de sports d'hiver de haute altitude de Tarentaise*, Th. 2015, UGA. – J.-Chr. LOUBIER, *Perception et simulation des effets du changement climatique sur l'économie du ski et la biodiversité, Savoie et Haute-Savoie*, th. Grenoble I, 2004.

ou d'aménagement du territoire s'emparent de plus en plus de la question du changement climatique (3).

### 1. Un principe de prudence

Le réchauffement climatique fait évoluer la manière d'aménager la montagne à des fins touristiques. C'est ainsi que les communes supports de stations de ski sont tentées de proposer l'installation de remontées mécaniques à des altitudes plus élevées ou ont davantage recours aux enneigeurs, ce qui accentue l'artificialisation de zones naturelles jusque-là relativement épargnées. Ces investissements peuvent certes, dans certaines conditions météorologiques favorables, prolonger – voire sauver économiquement – une saison de ski, mais il peut s'agir aussi d'investissements peu économes en énergie ou d'investissements dont les répercussions sur la ressource en eau (du fait, par exemple, d'une surestimation du potentiel des chutes de neige) ou les terres agricoles sont importantes. D'où, non pas des mesures d'interdiction imposées aux porteurs de projets, mais plutôt l'instauration d'un principe de prudence dans les processus décisionnels.

À propos du sujet du changement climatique, certaines innovations issues de « l'acte 2 » de la loi « Montagne » de 2016 sont de l'ordre du discours ou du symbole. D'autres, en revanche, sont plus concrètes et contraignantes. Tout d'abord, l'article 1<sup>er</sup> de la loi « Montagne » de 1985, tel que modifié par la loi du 28 décembre 2016, énonce en son alinéa 3 que l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements mettent en œuvre des politiques publiques articulées au sein d'une politique nationale répondant notamment aux enjeux liés au changement climatique. Et l'action de l'État a en particulier pour finalités de prendre en compte et d'anticiper les effets du changement climatique en soutenant l'adaptation de l'ensemble des activités économiques aux conséquences dudit changement. Ensuite, de manière plus déterminée, l'alinéa 1 de l'article L. 122-15 du Code de l'urbanisme dispose désormais que les projets de développement touristique, en particulier la création des UTN, prennent en compte « *la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique* ». Cette injonction concerne tous les porteurs de projets de développement touristique. Malgré l'ambiguïté des termes qui apparaissent pour la première fois dans le Code de l'urbanisme s'agissant d'une procédure d'aménagement, cette exigence invite davantage les acteurs à la réflexion sur les conséquences environnementales des projets. La notion de vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique fait de surcroît écho à d'autres notions fortes du même article L. 122-15 et qui existaient déjà. Parmi ces notions que les projets de développement touristique doivent prendre en compte, il y a toujours l'exigence de respect de la qualité du site et des grands équilibres naturels, mais aussi de la communauté d'intérêt des collectivités territoriales<sup>109</sup>. Le juge

109 Y compris celle d'une commune étrangère frontalière: TA Grenoble, 4 juill. 2013, *Assoc. « Vivre en Tarentaise » et a.*, n° 1103772.

administratif exerce un contrôle normal (donc relativement poussé) lorsqu'il applique ces notions<sup>110</sup>.

Il faut observer que la demande d'autorisation en matière d'UTN faite à l'État abordait déjà la question auparavant sans employer l'expression « de changement climatique ». Le dossier qui accompagne la demande comporte en effet, selon l'article R. 122-14 du Code de l'urbanisme (et depuis 2005), un rapport qui dresse notamment l'état des milieux naturels, comprenant le cas échéant l'historique de l'enneigement local et les effets prévisibles du projet sur la ressource en eau et la qualité des eaux.

## 2. Envisager la réversibilité: le démontage des remontées mécaniques

Même s'il ne s'agit pas uniquement d'une conséquence de la raréfaction de la neige, la question du devenir des installations laissées à l'abandon (pylônes, câbles, gares) était déjà posée depuis un certain temps, tandis qu'aucune obligation de remise en état des sites touristiques n'était jusqu'alors prévue par le droit français<sup>111</sup>. Ces friches posent différents problèmes: impacts paysagers, risques d'accidents, etc. Il convenait donc d'en finir avec un système inadapté de démontage des installations dont l'initiative comme la réalisation revenaient en pratique à des associations (spécialement Mountain Wilderness), à des communes ou à des citoyens volontaires. Le législateur a donc intégré l'hypothèse de la réversibilité des équipements après la cessation d'exploitation des stations de ski. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de loi du 28 décembre 2016, l'article L. 472-2 du Code de l'urbanisme assortit l'autorisation d'exécution des travaux de remontées mécaniques<sup>112</sup> d'une obligation de démontage des dites remontées et de leurs constructions annexes ainsi que de remise en état des sites dans un délai de trois ans à compter de la mise à l'arrêt définitive des installations<sup>113</sup>. En la matière, c'est l'article 12 alinéa 2 du protocole Tourisme de la Convention sur la protection des Alpes qui a servi d'inspiration au droit français<sup>114</sup>. À l'aube de mutations plus profondes, le droit de l'urbanisme propose un embryon de cadre juridique

110 CE, 15 mai 1992, *Cne de Cruseilles*, n° 118573: *AJDA*, 1992, p. 756, note Morand-Deville. – CE, 10 déc. 1993, *Min. équ. cl Assoc. ARPON*, n° 110697: *Rec.* p. 363, *AJDA*, 1994, p. 149 concl. Schwartz. – CE, 4 juill. 1994, *Cne de Vaujany*, n° 129898.

111 Sauf dans le cas où des équipements sont soumis à la police spéciale de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). V. Ph. YOLKA, *Démonter les remontées (regard juridique sur « l'après-ski »)*, *JCP A*, 2010, n° 18, p. 3. – J.-F. JOYE, *L'exigence de remise en état des lieux après la fermeture définitive des stations de ski: une problématique juridique nouvelle: Juristourisme*, mars 2013, p. 30-32.

112 Son régime est détaillé *infra* en partie II.

113 Lorsque des remontées mécaniques n'ont pas été exploitées durant cinq années consécutives, le représentant de l'État dans le département met en demeure l'exploitant de procéder à leur mise à l'arrêt définitive (c. urb., art. L. 472-4).

114 « Les nouvelles autorisations d'exploitation de remontées mécaniques ainsi que les concessions seront assujetties au démontage et à l'enlèvement des remontées mécaniques hors d'usage et à la renaturalisation des surfaces inutilisées avec en priorité des espèces végétales d'origine locale ».

pour entrevoir la réversibilité des équipements ou des aménagements. Il révèle une prise de conscience du risque de créer des friches en cas d'investissements anachroniques au regard des aspirations des touristes ou du réchauffement climatique. Cette innovation pourrait essaimer et concerner d'autres domaines que celui des équipements liés à la pratique du ski. En pratique, des préfets (autorités de l'État) commençaient déjà à accompagner leurs arrêtés d'autorisation des UTN de prescriptions destinées à envisager l'hypothèse de la démolition, même si aucun délai n'était fixé entre le constat de l'échec du projet et la démolition des équipements ou installations<sup>115</sup>.

### 3. Une préoccupation grandissante des planifications d'environnement et de développement durable

En parallèle des dispositions spécifiques créées par la loi « Montagne 2 », la question de l'adaptation au changement climatique relève aussi, et de plus en plus, des prescriptions des documents d'aménagement du territoire ou d'environnement. Par exemple, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)<sup>116</sup> appréhendent les enjeux du développement touristique en montagne (impact sur l'eau potable en haute saison, impact des enneigeurs artificiels sur le cycle naturel de l'eau, opportunité de réaliser certains projets au regard de l'évolution climatique et de la pérennité de l'enneigement, etc.)<sup>117</sup>. Les prescriptions de ces schémas ne sont pas neutres, car les documents d'urbanisme (SCOT et, à défaut, PLU) doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE, ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE<sup>118</sup>. De plus, les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent également être compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE et avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau du

115 Arrêté du préfet coordonnateur de massif des Alpes du 19 déc. 2016 (SGAR PACA, R93-2016-12-19-004). V. *infra*, p. II.

116 SDAGE: c. env., art. L. 212-1. SAGE: c. env., art. L. 212-3.

117 V. par ex., le SDAGE Rhône Méditerranée 2016-2021, approuvé le 3 déc. 2015, disposition 7-04, p.232: « D'une manière générale, les acteurs économiques et de l'aménagement du territoire, notamment les collectivités, prennent en compte la disponibilité de la ressource et son évolution prévisible dans leurs projets de développement et donnent la priorité aux économies d'eau et à l'optimisation des équipements existants. En particulier, les dossiers relatifs aux projets d'installation ou d'extension d'équipements pour l'enneigement artificiel ou relatifs aux modifications ou création d'unités touristiques s'appuient sur:

- une analyse de leur opportunité au regard de l'évolution climatique et de la pérennité de l'enneigement en moyenne altitude et de leurs conséquences économiques, en cohérence avec l'orientation fondamentale n°0;

- une simulation du fonctionnement en période de pénurie hivernale avec établissement d'un zonage de priorité d'enneigement du domaine skiable; un bilan des ressources sollicitées et volumes d'eau utilisés, notamment au regard des volumes sollicités sur les mêmes périodes pour la satisfaction des usages d'alimentation en eau potable des populations accueillies en haute saison touristique».

118 C. urb., art. L. 131-1 et L. 131-7.

SAGE<sup>119</sup>. Néanmoins, en l'état de la jurisprudence, la décision de l'État autorisant la création d'une UTN sur un domaine skiable n'est pas considérée comme une décision administrative dans le domaine de l'eau. Elle n'est donc pas soumise à l'obligation de compatibilité avec le SDAGE<sup>120</sup>.

Par ailleurs, le document d'orientation stratégique du massif – à savoir le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif (SIADM) – doit prendre en compte les SDAGE « *tout en veillant à ce qu'ils soient adaptés aux spécificités des zones de montagne*<sup>121</sup> ». Enfin, on aura noté que le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) incite au développement de stations de ski seulement à la condition qu'il puisse se faire sans avoir recours à des enneigeurs<sup>122</sup>.

## II. La sophistication croissante des modes de réalisation des remontées mécaniques

À l'origine, seul le ministère des transports avait la charge des remontées mécaniques, y compris le volet « urbanisme », volet plutôt négligé au départ. Le droit applicable aux projets était alors relativement circonscrit. Depuis, le droit en la matière s'est développé dans diverses législations (tourisme, transport, urbanisme, environnement) sans vision d'ensemble. La conséquence en est l'existence de plusieurs procédures aux logiques voisines (autorisations, servitudes). Tout d'abord, les projets de remontées mécaniques relèvent souvent de la notion d'action ou d'opération d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme, même si ce n'est pas systématique : gares et locaux techniques, aménagement de pistes, d'enneigeurs, de retenues collinaires, etc. Cette notion a un effet attractif puisque dès lors certaines procédures administratives doivent ou peuvent être appliquées aux projets (A). Outre ces procédures, la réalisation des projets de remontées mécaniques nécessite d'obtenir en général plusieurs autorisations au titre de diverses législations : défricher ou déboiser (c. for., art. L. 341-3 et s., c. urb., art. L. 425-6), construire ou aménager (c. urb., art. L. 421-1 et s.), prélever de l'eau (c. env., art. Elle 214-1 et s.), exécuter les travaux et mettre en exploitation les remontées mécaniques (c. urb., art. L. 472-1 et s.) ou encore aménager les pistes (c. urb., art. L. 473-1 et s.). Cette

119 C. env., art. L. 212-1 XI (SDAGE) et art. L. 212-5-2 (SAGE). Est légal le rejet par le préfet d'une demande d'autorisation d'aménagement d'un domaine skiable pour incompatibilité avec le SDAGE : CAA, Marseille, 13 oct. 2015, *Ministère de l'écologie*, n° 13MA05167.

120 CAA Marseille, 6 oct. 2011, *Assoc. Frene 66*, n° 09MA03240.

121 Ce schéma est préparé par le comité de massif et approuvé par les conseils régionaux concernés. Il doit comprendre notamment des volets transversaux relatifs aux mobilités, à l'eau, au climat, à l'air et à l'énergie, etc. (art. 9 bis, loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 modif.). Il est censé comprendre des dispositions sur l'adaptation au changement climatique conformément à la mesure 2.1 de l'action 2 du Programme national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2011-2015, p. 169). Les schémas de massif des Alpes, des Vosges et du Jura ont été révisés en 2013 et 2014 et les préoccupations climatiques y sont présentes. Le PNACC II était encore en cours d'élaboration par l'État en 2018.

122 PADDUC, annexe 2, adoptée le 2 oct. 2015, Plan Montagne, p. 52.

étude ne pouvant être exhaustive, nous allons seulement analyser les autorisations du Code de l'urbanisme relatives aux remontées mécaniques (B). Enfin, la mise en œuvre des projets passe aussi par le recours aux servitudes administratives (C).

#### A. L'effet attractif de la notion d'action ou d'opération d'aménagement

Les finalités des actions ou opérations d'aménagement de droit commun sont définies de manière approximative et énumérative par l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, [...] de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs [...]* ». La jurisprudence a précisé que pour relever de la qualification juridique d'action ou d'opération d'aménagement, un projet ne peut pas se contenter de relever formellement ou « à la lettre » de l'énumération de l'article L. 300-1. Il doit encore être l'expression d'un effort d'organisation et d'agencement d'une portion de territoire<sup>123</sup>. C'est le cas des zones d'aménagement concerté (ZAC), parfois utilisées pour mettre en œuvre des UTN comprenant des aménagements immobiliers<sup>124</sup>. La distinction entre l'action et l'opération d'aménagement n'est, en revanche, pas faite par le Code de l'urbanisme. La notion d'action d'aménagement est en pratique d'ampleur limitée par rapport à l'opération d'aménagement (elle apparaît souvent du reste comme une composante de cette dernière)<sup>125</sup>. Quoi qu'il en soit, selon la nature des projets de remontées mécaniques, il sera soit obligatoire, soit facultatif de réaliser une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone<sup>126</sup>, d'enclencher une déclaration de projet<sup>127</sup>, de recourir au droit de préemption<sup>128</sup>, de signer des conventions d'aménagement touristique<sup>129</sup>, de

123 CE, sect., 28 juillet 1993, *Cne de Chamonix-Mont-Blanc*, n° 124099, *BJDU*, 1994, p. 32, concl. Lasvigne.

124 Une procédure d'urbanisme opérationnel de droit commun (ZAC ou lotissement) peut parfois être nécessaire pour mettre en œuvre le projet d'UTN de telle sorte que l'on peut avoir un emboîtement d'enveloppes procédurales préalables à la délivrance des autorisations d'urbanisme. Cependant, au sens strict, l'UTN est une « opération de développement touristique ». Son objet ne relève pas de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme mais de l'article L. 122-16. Et à la différence d'une procédure d'aménagement comme la ZAC, l'UTN ne nécessite pas une complexité minimum.

125 V. Y. JÉGOUZO (dir.), *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, 2<sup>e</sup> éd., 2013 (S. PÉRIGNON, Action d'aménagement, p. 24, Opération d'aménagement, p. 630). – X. COUTON, L. SANTONI, Vingt ans après Chamonix-Mont-Blanc, qu'est devenue la notion d'opération d'aménagement?, *Constr.-urb.* 2014, étude 4. – H. JACQUOT et H. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd. 2015, p. 624 et s.

126 C. urb., art. L. 300-1.

127 Afin de modifier certains documents de planification urbaine (c. urb., art. L. 300-6).

128 C. urb., art. L. 210-1.

129 C. tourisme, art. L. 342-1 2° et L. 342-2, v. *infra*, II, B.

concéder la réalisation des opérations<sup>130</sup>, de définir des projets d'intérêt général<sup>131</sup> ou encore d'organiser une concertation préalable avec le public et/ou une enquête publique<sup>132</sup>.

La question de la concertation préalable attire particulièrement l'attention depuis que la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018<sup>133</sup> a étendu le droit d'initiative du public<sup>134</sup> pour proposer au préfet l'organisation d'une concertation préalable que le maître d'ouvrage public devra réaliser<sup>135</sup>. Certes, cela ne prévaut qu'en l'absence de toute concertation préalable déjà décidée en application du Code de l'urbanisme ou du Code de l'environnement. Mais certains projets de création d'équipements publics sont concernés, y compris ceux déjà engagés<sup>136</sup>. De manière générale, à l'avenir, les projets de remontées mécaniques pourraient être davantage soumis au débat public.

#### **B. Le maintien de régimes particuliers d'autorisations d'urbanisme : régime des villes *versus* régime des champs (de neige)**

À l'instar de la divergence de dénomination des équipements utilisés entre la zone de montagne (« remontée mécanique ») et la zone urbaine (« transport guidé », « transport câblé »), un dédoublement du régime d'autorisation de la réalisation des équipements existe aussi. Ce dernier était toutefois en germe dans la loi « Montagne »

130 Le régime de la concession d'aménagement (c. urb., art. L. 300-3 et s.) ne s'applique qu'aux « opérations » d'aménagement (par ex. : ZAC, lotissements ou autres opérations d'ensemble). Il ne semble donc pas applicable à la réalisation d'une remontée mécanique isolée d'un projet urbain plus vaste.

131 C. urb., art. L. 102-1 et s.

132 L'organisation d'une concertation préalable avec le public est soit obligatoire (c. urb., art. L. 103-2 et R. 103-1), soit facultative (c. urb., art. L. 300-2). On ajoutera qu'une concertation préalable, aux modalités différentes, est parfois nécessaire en vertu du Code de l'environnement (si le Code de l'urbanisme ne l'exige pas déjà) notamment pour les projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale (c. env., art. L. 121-15-1 et s.). Enfin, une enquête publique est souvent requise dès lors qu'un projet nécessite une évaluation environnementale (c. env., art. L. 123-2).

133 Elle ratifie l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

134 C. env., art. L. 121-17 III. Par « public », il s'agit de citoyens ressortissants européens, de collectivités locales ou d'associations de protection de l'environnement agréées, dans les conditions précisées par l'article L. 121-19 du c. env. Le préfet apprécie la recevabilité de la demande, « notamment au regard du territoire susceptible d'être affecté par le projet, plan ou programme compte tenu de ses principaux impacts environnementaux et de ses retombées socio-économiques ».

135 Le droit d'initiative est notamment ouvert lorsque le montant des dépenses prévisionnelles des projets concernés est supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État et ne pouvant être supérieur à 5 millions d'euros, ou lorsque le montant total des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage d'un projet privé est supérieur à ce seuil (v. c. env., art. L. 121-17-1, 1°).

136 V. sur ce point L. SANTONI, *Encore des corrections en matière d'évaluation environnementale* et de « participation du public », *Constr.-urb.*, n° 4-2018, comm. 49.



de 1985. Même si la définition générique des remontées mécaniques ne fait pas de distinction entre villes ou campagnes<sup>137</sup>, en revanche, pour leur implantation, la loi « Montagne » a fait une distinction entre les « *remontées mécaniques situées dans un périmètre de transport urbain et assurant un transport public régulier de personnes qui ne soient pas uniquement touristique ou sportif*<sup>138</sup> » et les autres projets (donc comprendre les projets de remontées mécaniques touristiques en montagne). Ces derniers sont concernés par une procédure d'autorisation particulière qui a pris sa place dans le Code de l'urbanisme<sup>139</sup>, les autres étant soumis au droit commun de l'urbanisme. Il existe donc deux régimes d'autorisation selon la situation géographique de la remontée mécanique, alors qu'il peut s'agir du même système de transport public. Cette distinction est à notre sens peu cohérente. Loin d'être désertée, en particulier dans les Alpes, la montagne est en effet souvent urbaine ou sous influence urbaine : de nombreuses villes sont en montagne<sup>140</sup> et de grandes agglomérations ont un impact sur la montagne (économie, habitat, déplacements) de telle sorte qu'il est peu logique de l'opposer au milieu urbain. En témoignent les nombreux SCOT de territoires mixtes (urbains et de montagne) ou les projets de transports publics câblés reliant des agglomérations (du bas) aux stations (du haut) le tout formant un ensemble territorial cohérent (projet Grenoble-Lans en Vercors, Grenoble-Chamrousse, projet du FuniFlaine<sup>141</sup>). Il n'empêche, au regard du droit positif, ces projets de transport par câble seront réalisés en tenant compte de la superposition des régimes juridiques selon la zone survolée. Il y a donc lieu de distinguer entre deux régimes juridiques d'autorisation en droit de l'urbanisme : hors zone de montagne (1) ou en zone de montagne (2)<sup>142</sup>.

### 1. Les transports par câble hors zone de montagne

Les transports par câbles hors zone de montagne sont soumis aux autorisations d'urbanisme de droit commun (permis de construire, déclaration préalable) et à évaluation environnementale. S'ils étaient peu nombreux jusqu'à

137 Anc. art. 43 de la loi « Montagne » de 1985, dans la lignée de textes réglementaires antérieurs. Les projets urbains de transports par câbles n'existaient toutefois pratiquement pas à l'époque.

138 Anc. art. 44 de la loi « Montagne » de 1985 (auj. Code des transports). Le Code du tourisme place les développements relatifs aux remontées mécaniques dans un chapitre « montagne » et le Code des transports distingue les « remontées mécaniques situées dans les zones de montagne » (c. transports, art. L. 1251-2) et « les transports par câbles en milieu urbain » (c. transports, art. L. 1251-3).

139 Ancien article 49 de la loi de 1985, auj. c. urb., art. L. 472-1 et s.

140 De nombreuses communes sont classées en zone de montagne tout en étant des unités urbaines – villes ou agglomérations – au sens de l'INSEE (Bourg-Saint-Maurice, le Grand-Bornand, Magland, Chamonix, Bagnères-de-Luchon, etc.) sans compter que des villages deviennent des villes en hiver du fait de l'accroissement de la population en haute période touristique. Et que des stations ont la taille critique qui caractérise les villes : La Plagne, Les Arcs, par ex.

141 Il relie Magland (unité urbaine) à Flaine, en Haute-Savoie.

142 Pour être tout à fait complet, il existe un troisième régime d'autorisation de remontées mécaniques, à savoir celles exclusivement affectées au transport de personnels (appelées également « remontées mécaniques de service »). Elles n'assurent pas un transport public même si elles sont situées en montagne. V. art. L. 1612-2 et L. 1613-1 du Code des transports.

présent (téléphérique de la Bastille à Grenoble, celui du Faron à Toulon ou encore du Salève à Etrembière), ils tendent à se développer (Brest, Toulouse, etc.)<sup>143</sup>.

## 2. Les remontées mécaniques en zone de montagne

Les projets de remontées mécaniques en montagne sont susceptibles de faire l'objet de deux procédures d'autorisation. Lorsque la remontée mécanique relève de la catégorie des UTN et que le territoire de ce projet n'est pas couvert par un document d'urbanisme (SCOT pour une UTN structurante, PLU pour une UTN locale), elle devra faire l'objet d'une décision préfectorale autorisant l'UTN (a). Par la suite, qu'il y ait eu besoin de disposer d'une autorisation au titre de l'UTN ou non, une autorisation d'occupation des sols spécifique aux remontées mécaniques sera nécessaire, elle-même à double détention (a).

### a. La possibilité d'une autorisation d'UTN délivrée par l'État

En l'absence de SCOT ou de PLU prévoyant des UTN, le législateur n'a pas entendu bloquer totalement la réalisation de celles-ci puisque les projets peuvent relever d'une décision de l'État. Ces situations devraient toutefois devenir exceptionnelles, d'autant qu'à partir de 2019 les autorisations d'UTN de l'État ne pourront plus être délivrées en dehors des zones urbaines dans les communes non couvertes par un SCOT<sup>144</sup>.

Ainsi, les UTN locales sont soumises à autorisation du préfet de département sur avis de la commission départementale pour la nature, les paysages et les sites (CDNPS ; réunie en formation UTN) et les UTN structurantes sont soumises à autorisation du préfet coordonnateur de massif sur avis de la commission spécialisée du comité de massif. Qu'il s'agisse d'une UTN structurante ou locale, la procédure d'instruction des demandes n'a pas été modifiée par la loi du 28 décembre 2016 (saisine de l'État via la préfecture de département, même composition du dossier, etc.<sup>145</sup>). On retrouve dans cette procédure les préoccupations de la directive de 1977, à savoir garantir le respect des « grands équilibres » : la faisabilité économique du projet, la sécurité<sup>146</sup> et la préservation de l'environnement, comme en atteste le

143 V., dans le présent ouvrage, la contribution de Ph. Raviol sur les remontées mécaniques et le droit de l'environnement.

144 À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, si l'État peut toujours accorder des autorisations de réalisation d'une UTN dans les communes non couvertes par un SCOT, il ne pourra plus le faire en zone N, A, AU des PLU ou en zones non constructibles des cartes communales (c. urb., art. L. 122-20 al. 2 et L. 122-21 al. 2, à relier au 3<sup>o</sup> de l'article 71 VI de la loi « Montagne 2 » du 28 décembre 2016 et à l'art. L. 142-4 du Code de l'urbanisme). Ces dispositions contraignantes révèlent une différence notable avec les textes précédents, qui ne « pénalisaient » pas l'absence de SCOT. Une dérogation pourra tout de même être demandée au préfet (c. urb., art. du L142-5).

145 C. urb., art. L. 122-20 et s. Tout projet de création d'UTN relevant d'une autorisation de l'État est présenté soit par une commune, soit par un EPCI compétent en matière de PLU (c. urb., art. R. 122-13 ; une pré-instruction reste possible : art. R. 122-18).

146 Préoccupation née d'événements meurtriers survenus dans les années 1970 : glissement de terrain sur le plateau d'Assy ou avalanche à Val d'Isère, par exemple.

dossier joint aux délibérations des organes délibérants de la ou des communes ou de l'établissement public pétitionnaires, lequel comporte selon l'article R. 122-14 du Code de l'urbanisme :

- 1° *L'état des milieux naturels, des paysages, du site et de son environnement, comprenant le cas échéant l'historique de l'enneigement local, l'état du bâti, des infrastructures et des équipements touristiques existants avec leurs conditions de fréquentation, ainsi que les principales caractéristiques de l'économie locale ;*
- 2° *Les caractéristiques principales du projet et, notamment, de la demande à satisfaire, des modes d'exploitation et de promotion des hébergements et des équipements, ainsi que, lorsque le projet porte sur la création ou l'extension de remontées mécaniques, les caractéristiques du domaine skiable, faisant apparaître les pistes nouvelles susceptibles d'être créées ;*
- 3° *Les risques naturels auxquels le projet peut être exposé ainsi que les mesures nécessaires pour les prévenir ;*
- 4° *Les effets prévisibles du projet sur le trafic et la circulation locale, l'économie agricole, les peuplements forestiers, les terres agricoles, pastorales et forestières, les milieux naturels, les paysages et l'environnement, notamment la ressource en eau et la qualité des eaux, ainsi que les mesures pour éviter, réduire et en dernier lieu compenser les incidences négatives notables sur l'environnement qui n'auront pu être ni évitées ni réduites, et l'estimation de leur coût*
- 5° *Les conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet.*

En pratique, cette procédure souffre de plusieurs faiblesses. En particulier, l'association du public est très faible. Le dossier de l'UTN ne fait l'objet que d'une simple « mise à disposition » sans intervention d'un commissaire enquêteur, un simple registre servant à recueillir les avis du public. On observe par ailleurs que l'avis sur lequel le préfet s'appuie pour autoriser ou refuser l'UTN (avis de la CDNPS ou du comité de massif), est un avis de nature essentiellement politique<sup>147</sup>. Il est en pratique presque toujours favorable. On constate enfin que le volet environnemental ainsi que le volet économique sont perfectibles. Le juge vérifiera bien leur existence mais pas toujours leur qualité.

#### **1° Un volet environnemental perfectible**

Ce volet se manifeste dans quatre des cinq pièces du dossier de demande d'autorisation de l'UTN : l'état initial de l'environnement, les caractéristiques du projet, les risques naturels et l'étude mesurant les effets du projet sur l'environnement. Ces pièces ont été enrichies au fil du temps. C'est ainsi que depuis le décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne, il est demandé de préciser l'historique de l'enneigement local, les nouvelles pistes de

<sup>147</sup> R. BATISSE, *Le secrétariat du comité de massif des Alpes*, Rap. de Master 2 Droit de la montagne, Grenoble-Chambéry, 2017, p. 10.

ski susceptibles d'être créées et les effets du projet sur la ressource en eau, en raison du recours à la neige de culture.

En réalité, avec le volet attaché à la prévention des risques naturels<sup>148</sup>, c'est l'étude mesurant l'impact du projet sur l'environnement qui retient l'attention<sup>149</sup>. Cette étude n'est cependant pas assimilée à l'évaluation environnementale du Code de l'environnement<sup>150</sup>. Elle peut être plus succincte<sup>151</sup> et ne fait pas l'objet d'un avis de l'autorité environnementale ni d'une enquête publique. Une "véritable" évaluation des incidences environnementales et une enquête publique réalisées en vertu du Code de l'environnement pourront toutefois avoir lieu mais elles interviendront tardivement, c'est-à-dire juste avant la demande d'autorisation d'exécution des travaux<sup>152</sup>. Ainsi, ce n'est qu'au niveau de l'autorisation d'urbanisme que les incidences locales du projet de remontées mécaniques seront précisées, à un stade où le maître d'ouvrage aura sans doute du mal à envisager un tracé alternatif à son projet<sup>153</sup>. Ainsi qu'on l'a déjà écrit à propos des failles des évaluations environnementales liées aux projets d'UTN prévues par les SCOT et les PLU, il n'est pas certain que cette situation soit tout à fait conforme au droit de l'Union européenne<sup>154</sup>. D'ailleurs, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans son audit thématique sur l'application de la loi « Montagne » en 2013, proposait d'imposer l'évaluation environnementale des projets d'UTN et d'assurer la communication de cette obligation<sup>155</sup>.

Toutefois, l'étude mesurant l'impact du projet sur l'environnement fait l'objet d'un contrôle poussé du juge administratif, lequel peut sanctionner

148 Ce volet est important, surtout en l'absence de plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), car l'article L. 563-2 du Code de l'environnement impose que le préfet tienne compte des risques naturels pour la délivrance des autorisations (AET et UTN).

149 C. urb., art. R. 122-14, 4°. Le décret n°2017-1039 du 10 mai 2017 a amélioré la rédaction du 4° pour imposer clairement le triptyque « Éviter Réduire Compenser – ERC ».

150 CAA Lyon, 16 juill. 1999, *Puy-de-Dôme Nature Environnement*, n°98LY01475 : *RJE*, 1/2000, p. 120, concl. Vesclin. – CAA Bordeaux, 1<sup>er</sup> mars 2012, *Assoc. Nature Comminges*, *op. cit.*

151 CAA Lyon, 18 juillet 2000, *Cne de Mont-de-Lans et a.*, n°96LY02821.

152 Rubrique 43° de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

153 En pratique, si l'évaluation des incidences du projet doit comprendre une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, les différentes solutions envisagées dans les dossiers d'évaluation des incidences de remontées mécaniques concernent surtout des alternatives techniques (télésièges 8 places ou téléphériques, par exemple) et le choix se fait essentiellement en fonction de considérations économiques et non pas environnementales.

154 *V. supra*, I, B.

155 CGEDD, *Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne*, Rapport n°008302-01, La Documentation française, 2013, Recommandation, p.38. Cette recommandation avait déjà été exprimée dans l'audit de la mission d'expertise sur le projet d'UTN – très contesté à l'époque – de la commune de Porta dans le site natura 2000 « Capcir-Carlit-Campardos » (CGEDD, *Mission d'expertise sur le projet UTN de la commune de Porta dans le site Natura 2000 « Capcir-Carlit-Campardos »*, rapport n°006334-01, La Documentation française, 2009, p.63).

l'insuffisante prise en compte des effets prévisibles du projet sur l'environnement<sup>156</sup>. Les carences flagrantes en matière de prévention des risques naturels sont également sanctionnées<sup>157</sup>. Le contentieux des autorisations d'UTN délivrées par l'État porte aussi sur le respect de la qualité des sites et des grands équilibres naturels<sup>158</sup>.

### 2° Un volet économique peu pris en compte

Les éléments économiques et financiers du dossier d'UTN déposé devant l'État sont fournis par le porteur de projet, et/ou par le bureau d'études chargé d'élaborer le dossier, en collaboration avec la collectivité pétitionnaire. Le dossier est ensuite instruit par la direction départementale des territoires puis examiné par le comité de massif ou la commission départementale pour la nature, les paysages et les sites. Or, ces entités ne disposent pas toujours d'une capacité d'expertise suffisante pour analyser ce type de données. Ainsi, la procédure d'UTN n'est pas vraiment à même de prévenir les opérations non viables économiquement et ainsi de préserver les finances locales<sup>159</sup>.

Les recours juridictionnels contre les autorisations d'UTN ayant pour motif l'insuffisance du volet économique et financier ou la critique de l'équilibre financier de l'opération aboutissent rarement à une annulation de l'autorisation préfectorale. Le juge administratif se montre en général conciliant sur le fond, n'étant pas expert économique, même si les prévisions financières paraissent optimistes au regard des hypothèses de fréquentation des touristes. Il se borne souvent à vérifier l'exactitude, la sincérité ou le caractère complet des données, les requérants devant apporter la preuve du contraire<sup>160</sup>. Il peut néanmoins annuler un projet qui ne fait pas mention de l'intégralité des charges<sup>161</sup>.

### 3° L'ajout par l'État de prescriptions

Les autorisations de l'État peuvent être délivrées sous réserve du respect de prescriptions. Celles-ci expriment parfois le doute de l'État quant à la pertinence d'un projet, sans pour autant le rejeter. L'État peut, par exemple, imposer qu'une

156 CAA Lyon, 15 nov. 2016, *Cne de Tignes*, n° 14LY03771. – CAA Lyon, 15 oct. 2013, *Cne d'Allevard et Syndicat intercommunal du Collet d'Allevard*, précit. V., *a contrario*, CAA Marseille, 9 fév. 2015, *FFCAM*, n° 12MA03856.

157 CE, 11 mars 1996, *Cne d'Orelle*, n° 140275.

158 Exigences posées par l'article L. 122-15 du Code de l'urbanisme (CE, 4 juill. 1994, *Cne de Vaujany*, n° 129898).

159 C'est d'ailleurs pour permettre l'appréciation des incidences sur les finances locales qu'un rapport recommandait le maintien de la procédure d'autorisation des UTN (*La politique de la montagne*, Instance d'évaluation présidée par P. BLONDEL, La Documentation française, 1999, 2 vol. 815 p.).

160 CAA Marseille, 30 août 2001, *Ass. FRENE 66 et a.*, n° 98MA00908 (en première instance, le juge administratif avait retenu les insuffisances de l'étude économique: TA Montpellier, 1<sup>er</sup> oct. 1999, *Association Cerdagne Notre Terre*, n° 97797; *Dr. env.*, fév. 2000, n° 75, note Busson).

161 Dossier qui omettait notamment de prévoir les conditions financières d'une installation d'enneigement artificiel: CAA Nancy, 20 nov. 2003, *Cne de Xonrupt-Longemer*, n° 99NC00632.

attention particulière soit portée à la gestion des risques naturels dans les autorisations d'urbanisme, que l'intégration paysagère du projet soit davantage prise en compte voire que l'exploitant prévoie, dans l'hypothèse d'une rentabilité économique non atteinte de l'équipement construit, des modalités de financement pour prévoir sa démolition ou sa reconversion afin d'éviter l'apparition d'une friche touristique<sup>162</sup>. Cependant, si l'insertion de prescriptions est possible dans les arrêtés relatifs aux UTN, c'est à la condition de les motiver<sup>163</sup>. À supposer que l'autorisation d'UTN soit assimilable à d'autres autorisations d'urbanisme (la jurisprudence ne l'a jamais attesté à notre connaissance<sup>164</sup>), le non-respect des prescriptions est une infraction pénale<sup>165</sup>. Il faut néanmoins que ces prescriptions soient réalisables<sup>166</sup>. On peut aussi se demander dans quelle mesure ces décisions « favorables » de l'État sont légales lorsque les prescriptions conduisent à imposer des contraintes fortes (auquel cas c'est un refus d'autorisation qui aurait été plus approprié).

#### **b. L'autorisation de la remontée mécanique, une autorisation en deux temps**

Le système d'autorisation des remontées mécaniques est ancien. Il préexiste au droit de l'urbanisme particulier aux zones de montagne. Il existe au moins depuis la fin des années 1930 au titre de la réglementation de contrôle de l'État sur les « chemins de fer » puis sur les voies ferrées d'intérêt local (les remontées mécaniques y étant assimilées qu'elles soient en montagne ou non). C'était, au départ, un contrôle de sécurité réalisé sous l'égide du ministère des transports. Le principe et les modalités de la double autorisation préfectorale (avant travaux et avant mise en exploitation), créée en 1961<sup>167</sup>, ont plusieurs fois évolué pour arriver au régime actuel inséré dans le Code de l'urbanisme depuis la loi « Montagne » de 1985.

Si l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme a mis fin à la dissémination des régimes d'autorisation en rassemblant les autorisations d'urbanisme autour de trois catégories (permis d'aménager, de construire et de démolir), elle a laissé

162 V. par ex. les prescriptions de l'arrêté du préfet de massif des Alpes du 19 déc. 2016 – UTN Ski-Line de Tignes, SGAR PACA, R93-2016-12-19-004.

163 C. urb., art. R. 122-17.

164 Du reste, l'exigence de notification des recours de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme ne concerne pas les recours contre les autorisations de réaliser une UTN délivrées par l'État, cet article donnant une liste limitative d'actes dont la contestation fait l'objet d'une notification par l'auteur du recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation (CE, 9 oct. 2015, *Cne de Lauzet-sur-Ubaye*, n° 384804).

165 C. urb., art. L. 480-4.

166 Une autorisation conditionnelle est illégale si elle fixe des conditions impossibles à réaliser (v. par analogie, pour les permis de construire : CE, 14 déc. 1992, *Époux Léger*, n° 106685 : *Rec.* p. 144).

167 Décret n° 61-1404 du 18 déc. 1961 (*JO*, 22 déc. 1961 ; la procédure et les pièces à fournir étaient précisées par arrêté du 25 juillet 1963, *JO* 1<sup>er</sup> août. 1963). V. dans le présent ouvrage, la contribution de B. Berthier.

néanmoins subsister les autorisations de remontées mécaniques et les autorisations d'aménagement des pistes de ski alpin en raison des spécificités des projets dont elles assurent le contrôle<sup>168</sup>. L'article L. 472-1 du Code de l'urbanisme prévoit que les travaux de construction ou de modification substantielle des remontées mécaniques sont soumis à deux autorisations.

La première, qui tient lieu, le cas échéant, de permis de construire<sup>169</sup>, est délivrée avant l'exécution des travaux (demande d'autorisation d'exécution de travaux : DAET).

La deuxième, qui tient lieu de déclaration d'achèvement des travaux de l'article L. 462-1 du Code de l'urbanisme, est délivrée avant la mise en exploitation (demande d'autorisation de mise en exploitation : DAME).

L'AET et l'AME sont accordées par l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire (en général le maire), mais sur avis conforme du préfet de département ce qui est, à la différence des autres catégories d'autorisation d'urbanisme, un régime « retenu » de décentralisation. Ces deux autorisations renvoient pour l'essentiel aux règles de procédure de droit commun des autorisations d'occupation des sols et sont, sur plusieurs points, assimilables aux permis de construire de droit commun<sup>170</sup>. D'apparences complexes, les autorisations de remontées mécaniques ont par contre l'avantage de regrouper dans une même procédure les questions de sécurité et les questions d'urbanisme et d'environnement. La nature des nombreuses pièces exigées du maître d'ouvrage traduit le caractère mixte d'une autorisation « tout en un ».

168 La demande d'aménagement des pistes (DAAP) n'est pas traitée dans cette contribution. V. c. urb., art. L. 473-1 et s.; J. HUGOT, C. LE MARCHAND, S. MOULIN, *Remontées mécaniques et aménagement des domaines skiables*, JCl. Constr-urb., Fasc. 11-80.

169 L'article R. 472-2 du Code de l'urbanisme prévoit que lorsque les travaux nécessitent une déclaration préalable ou un permis, la demande précise la nature des travaux ainsi que la densité des constructions existantes et à créer. V. aussi l'article R. 472-5 qui exige des pièces supplémentaires lorsque les travaux auraient nécessité un permis de construire ou une déclaration préalable. En revanche, il n'y a pas d'exemption d'autorisation de démolir si les travaux projetés nécessitent la démolition de bâtiments. La DAET comporte la justification du dépôt de la demande de permis de démolir (c. urb., art. R. 472-4, 3°). Précision utile: certains projets sont dispensés d'AET (cette autorisation n'est pas exigée préalablement à l'installation d'appareils démontables et transportables dont la longueur n'excède pas 300 mètres: c. urb., art. R. 472-1). Mais cela ne signifie pas nécessairement une dispense d'autorisation d'urbanisme de droit commun (cas des installations comme les tapis roulants qui créent de la surface de plancher et donc nécessitent l'obtention d'une déclaration préalable ou d'un permis de construire, avec consultation d'un architecte par la personne morale: c. urb., art. L. 431-1, R. 431-2). En outre, un permis d'aménager est parfois nécessaire en amont des autorisations de construire (v. STRMTG, *Guide d'application à l'attention des Services Instructeurs d'Urbanisme – SIU – relatif aux procédures d'urbanismes applicables aux projets de Remontées Mécaniques et Tapis Roulants de Stations de Montagne*, 2017, p. 7).

170 V. c. urb., art. R. 472-6. L'AET et l'AME constituent des catégories particulières de permis de construire ou d'aménager au sens des dispositions de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme (obligation de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation), auxquelles elles sont en conséquence soumises: CAA Lyon, 15 oct. 2013, *Cne d'Alleverd et a.*, n° 13LY00894, précit.

Les autorisations de remontées mécaniques concernent non seulement la construction des équipements mais également leur modification substantielle, c'est-à-dire « toute modification qui remet en cause de manière significative les caractéristiques principales de l'installation, l'emplacement et la nature des ouvrages ou la capacité de transport<sup>171</sup> ». Ainsi, on considère en pratique que le changement d'automate de la remontée mécanique constitue une modification substantielle, ce que n'est pas l'ajout d'un système d'accroche de VTT. En l'état du droit, l'incidence environnementale qu'engendre la modification de l'équipement n'est pas le critère à retenir.

### 1° La DAET

La première autorisation – dite autorisation d'exécution des travaux (AET) – vise à assurer le contrôle préalable des caractéristiques du projet au regard des règles techniques et de sécurité propres aux remontées mécaniques<sup>172</sup>, des règles d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique qui lui sont applicables<sup>173</sup>. Le délai normal d'instruction de la demande (DAET) est de trois mois à compter de la réception en mairie d'un dossier complet. Il inclut le délai de deux mois dans lequel le préfet doit donner son avis au titre de la sécurité. Ce délai pourra être prolongé dans certains cas<sup>174</sup>. Faute pour l'autorité compétente d'avoir adressé notification de la décision dans le délai d'instruction prévu par le Code de l'urbanisme, l'autorisation est réputée accordée<sup>175</sup>.

#### *Premier objectif de l'AET: la sécurité*

De nombreuses pièces du dossier de DAET concernent les caractéristiques techniques de la remontée mécanique (sa réalisation fera l'objet d'un contrôle ultérieur par l'AME). S'agissant de la sécurité, les pièces suivantes accompagnent la DAET :

#### *Article R. 472-3 :*

- 1° *Un mémoire descriptif de l'installation indiquant notamment les caractéristiques principales et la capacité de transport de l'installation, la nature des ouvrages ou des modifications substantielles projetées et leur emplacement, l'identité et la qualité du maître d'œuvre et celles des spécialistes dont il s'entoure*

171 Article 2 de l'arrêté du 9 août 2011 relatif à la conception, à la réalisation, à la modification, à l'exploitation et à la maintenance des téléskis (JO, 20 août 2011); article 2 de l'arrêté du 7 août 2009 relatif à la conception, à la réalisation, à la modification, à l'exploitation et à la maintenance des téléphériques (JO, 18 sept. 2009).

172 C. tourisme, art. R. 342-2 à R. 342-25.

173 C. urb., art. L. 472-1 à L. 472-3 et R. 472-1 à R. 472-13.

174 Notamment si le projet est situé dans un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques, s'il nécessite des défrichements ou la destruction d'espèces protégées, ou encore s'il est soumis à enquête publique (c. urb., art. R. 423-24 et s.).

175 Cependant, dans les cas énumérés à l'article R. 424-2 et pour les projets nécessitant une dérogation aux règles techniques et de sécurité définies en application de l'article 9 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982, ainsi que pour les projets faisant appel à des techniques qui n'ont pas fait l'objet d'une réglementation, l'autorisation ne peut être obtenue de façon tacite.



*pour l'assister dans sa mission, ainsi que la répartition entre eux des fonctions et des tâches techniques et, le cas échéant, l'identité et la qualité de l'organisme qualifié mentionné à l'article 4 du décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés ;*

- *3° L'échéancier prévu pour la construction ou la modification substantielle de l'installation ;*
- *5° Un profil en long comportant en particulier la représentation de tous les obstacles traversés ou survolés par l'installation, l'indication des pentes transversales importantes ainsi que la figuration du profil des câbles et de la trajectoire des véhicules à vide et en charge prévus ;*
- *6° La note de calcul correspondant au profil en long de l'installation ;*
- *7° La liste des éventuelles dérogations à la réglementation technique et de sécurité demandées et, s'il y a lieu, le programme des essais à effectuer en vue de corroborer les hypothèses retenues et de vérifier les calculs ;*
- *8° Une note sur les dispositions de principe envisagées pour l'évacuation des usagers de la remontée mécanique ;*
- *9° Une note sur les risques naturels et technologiques prévisibles et les dispositions principales prévues pour y faire face ;*

*Article R. 472-4 – Le dossier comporte en outre :*

- *4° Lorsque les travaux projetés sont soumis à l'avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ou de la commission de sécurité compétente en vertu des articles R. 123-13 ou R. 123-22 du Code de la construction et de l'habitation, les plans et documents nécessaires à la formulation de cet avis ;*
- *5° Dans le cas d'une remontée mécanique empruntant un tunnel d'une longueur de plus de 300 mètres, le rapport d'un organisme qualifié mentionné à l'article 4 du décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés, présentant les conditions d'exploitation de la remontée mécanique au regard des risques naturels et technologiques susceptibles d'affecter l'ouvrage et son avis sur la conception et l'exploitation de la remontée mécanique au regard de ces risques.*

La sécurité des remontées mécaniques est donc examinée sous différents angles: leur conception technique, la prise en compte des risques naturels et leur fonctionnement futur (conception des gares, évacuation). La vérification de ces éléments requiert l'intervention de plusieurs acteurs dont les réserves et prescriptions sont ensuite exprimées par le préfet de département. Son avis conforme<sup>176</sup> porte

<sup>176</sup> L'avis du préfet est réputé favorable s'il n'est pas donné dans un délai de deux mois (c. urb., art. R. 472-8) mais ledit préfet peut faire suspendre ce délai avant son expiration, s'il estime que des pièces complémentaires nécessaires à la formulation de son avis conforme doivent lui

à la fois sur le respect de la réglementation technique (après expertise du Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés – STRMTG – du Ministère des transports)<sup>177</sup> et sur la sécurité au regard des risques naturels (après expertise du service Restauration des Terrains en Montagne – RTM – de l'Office National des Forêts). L'avis du service RTM est d'autant plus important que les remontées mécaniques sont au nombre des équipements dont la réalisation peut être faite dans des secteurs de risques naturels, là où, en général, toute nouvelle construction est impossible<sup>178</sup>. Par ailleurs, il est recommandé de prendre compte les croisements éventuels des lignes électriques et de navigation aérienne lorsque la hauteur des câbles au-dessus du sol atteint les 25 mètres<sup>179</sup>.

*Deuxième objectif de l'AET: la prise en compte de l'urbanisme et de l'environnement*

La prise en compte de l'environnement par les projets de remontées mécaniques était, jusqu'à une période récente, assez succincte et sans commune mesure avec les dispositions relatives à la sécurité. Elle a été progressivement améliorée. Tout d'abord, le dossier de DAET comprend une « note sur les mesures de préservation et de réhabilitation du milieu naturel prévues<sup>180</sup> » et, le cas échéant, une évaluation environnementale<sup>181</sup>.

De plus, si les travaux nécessitent la coupe ou l'abattage d'arbres soumis à déclaration préalable en application du Code de l'urbanisme ou à l'autorisation de défricher en application du Code forestier, une attestation doit être jointe à la DAET selon laquelle ces demandes d'autorisation ont bien été faites et que les dossiers sont complets<sup>182</sup>. L'article R. 472-12 du Code de l'urbanisme<sup>183</sup> prévoit de surcroît que la déclaration préalable de coupe ou d'abattage d'arbres et l'autorisation de défrichement doivent avoir été obtenues préalablement à la délivrance de l'AET. En réalité, ces formalités concernent autant l'environnement que la sécurité, les boisements participant à la protection contre les risques naturels. Elles ont pour objectif de coordonner la délivrance des autorisations parallèles avec l'AET.

---

être fournies (c. urb., art. R. 472-9). Il pourra ensuite, à réception de ces pièces, prolonger le délai de deux mois maximum pour rendre son avis. Pour le cas particulier et rarissime d'une remontée mécanique comportant un tunnel d'une longueur de plus de 300 mètres, v. c. urb., art. R. 472-10.

177 Sur le STRMTG, v. dans le présent ouvrage la contribution de L. Brun et G. Rioult.

178 Rappelons qu'en l'absence de plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), l'article L. 563-2 du Code de l'environnement impose que le préfet tienne compte des risques naturels pour la délivrance des autorisations (AET et UTN).

179 Il est préconisé de consulter les services de la direction générale de l'aviation civile. V., également, à titre informatif, l'ancienne circulaire n°88-63 du 25 juillet 1988 relative aux autorisations de remontées mécaniques et d'aménagement des pistes de ski alpin (*BOMELTM*, 20 août 1988, n°23, texte n°745).

180 C. urb., art. 472-3, 2°.

181 C. urb., art. R. 472-3, 10°. Sur la question environnementale, se référer dans cet ouvrage à l'analyse de Ph. Raviol.

182 C. urb., art. R. 472-4, 2°.

183 L'article L. 425-6 du même code l'impose également.

L'AET doit également respecter les règles d'urbanisme en vigueur, notamment celles du PLU (conformité avec les dispositions du règlement, compatibilité avec celles des OAP)<sup>184</sup>. Par contre, il n'est pas possible de confronter directement les AET aux dispositions du SCOT, les projets de remontées mécaniques n'étant pas au nombre des opérations foncières et des opérations d'aménagement dont l'instructeur de la DAET doit vérifier la compatibilité avec les prescriptions du DOO<sup>185</sup>. Enfin, c'est dans l'AET qu'est impérativement formalisée (et adaptée à chaque projet) l'obligation de démontage des remontées mécaniques et de leurs constructions annexes, ainsi que la remise en état des sites dans un délai de trois ans à compter de la mise à l'arrêt définitive de ces remontées. C'est l'AET qui fait donc désormais le trait d'union entre le début (la réalisation des travaux) et la fin (de l'usage de l'équipement réalisé). C'était auparavant facultatif et cette option n'a jamais été utilisée<sup>186</sup>. À ce jour, le régime juridique de l'obligation légale de démontage reste à préciser, notamment quant à savoir qui va financer le démontage, car l'exploitant sera probablement déjà dans une situation financière difficile si l'enneigement est insuffisant<sup>187</sup>. L'obligation ne concerne de surcroît que les remontées mécaniques et leurs constructions annexes. Cette dernière expression doit être clarifiée et il ne serait pas anormal que le démontage concerne également les infrastructures d'enneigement artificiel. Le texte ne précise pas non plus ce que recouvre exactement la notion d'arrêt « définitif » de la remontée<sup>188</sup>, ni la notion de remise en état des sites. Signifie-t-elle un strict retour à la nature *ex ante* ou autorise-t-elle une évolution de l'usage des équipements? Et comment le faire (déterrer, dépolluer, végétaliser, dynamiter les blocs de béton...) sachant que ces actions ne sont pas toutes bénéfiques pour la nature? Il revient sans doute ici autant au droit des contrats, au droit domanial qu'au droit de l'urbanisme ou de l'environnement de régler ces questions<sup>189</sup>.

#### *Le respect des droits des propriétaires*

La réalisation de remontées mécaniques doit respecter le droit de propriété. C'est pourquoi tout projet requiert l'accord des propriétaires dont les terrains sont traversés ou survolés. La mention de cet accord constitue l'une de pièces de

184 C. urb., art. R. 472-7.

185 Opérations mentionnées à l'article R. 142-1 du Code de l'urbanisme en application du 7° de l'article L. 142-1 du même code (à la différence des ZAC ou des constructions excédant 5 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher, par exemple).

186 L'article R. 472-13 du Code de l'urbanisme mentionne du reste toujours cette possibilité.

187 On peut envisager la constitution en amont d'une provision financière par l'exploitant, ou la couverture du coût du démontage par une assurance ou la mise en place d'un système socialisé de fonds pour pallier une défaillance de l'exploitant.

188 La notion est aussi utilisée à l'art. L. 472-4 du Code de l'urbanisme: « *Lorsque des remontées mécaniques n'ont pas été exploitées durant cinq années consécutives, le représentant de l'État dans le département met en demeure l'exploitant de procéder à leur mise à l'arrêt définitive* ».

189 Ph. YOLKA, Dernier de cordée. Environnement dans la « loi Montagne 2 » du 28 décembre 2016, *RJE*, n° 2, 2017, p. 233-249.

la DAET<sup>190</sup>. L'autorité compétente pour délivrer l'AET ne vérifie toutefois que l'existence de l'accord des propriétaires concernés par le projet (ou d'un titre habilitant le maître de l'ouvrage à réaliser le projet sur le terrain). La circulaire du 25 juillet 1988 rappelait que l'autorité compétente ne peut s'immiscer dans les relations de droit privé. L'instructeur des demandes d'AET n'a donc pas connaissance des clauses de l'accord passé<sup>191</sup>. En revanche, s'agissant d'un projet de remontées mécaniques à installer par une commune sur un terrain appartenant à une autre commune, le maire de la commune sur laquelle est projetée la remontée peut légalement vérifier la validité d'un accord ancien passé entre les communes concernées. Le cas échéant, il peut refuser une demande de réalisation de travaux si elle ne respecte pas les conditions de cet accord<sup>192</sup>. En pratique, l'accord de tous les propriétaires s'avère souvent complexe, notamment dans les cas de remplacement de remontées mécaniques installées de longue date. Aussi, peut-on craindre qu'un maître d'ouvrage retarde la réalisation de travaux d'amélioration de la sécurité de la remontée mécanique pensant rencontrer des difficultés pour obtenir l'AET (par exemple, faute d'obtenir l'accord des propriétaires sur la propriété desquels passe la remontée). De manière générale, du fait de la transmission des terrains par voie de succession, il est parfois difficile d'identifier tous les nouveaux propriétaires puis d'obtenir d'eux l'accord nécessaire.

Le Code de l'urbanisme permet toutefois de déroger à l'exigence d'obtention de l'accord des propriétaires dans deux cas : soit par l'édition d'une déclaration d'utilité publique soit par l'institution de la servitude de passage prévue à l'article L. 342-20 du Code du tourisme<sup>193</sup>. Celle-ci, qui doit être instituée préalablement à la délivrance de l'AET, permet de pallier la difficulté d'obtention des accords successifs dans le temps car elle est attachée au bien et pas aux personnes. Toutefois, cette solution n'est pas possible pour une commune support de station de ski dont l'urbanisme est encadré par une carte communale ou soumise au règlement national d'urbanisme, car la servitude du Code du tourisme ne peut être établie qu'à l'intérieur des zones et des secteurs délimités dans les PLU<sup>194</sup>. Il faut alors souhaiter en ce cas que les terrains appartiennent au maître d'ouvrage, ce qui lui permet de se dispenser de l'accord des propriétaires.

#### *L'absence d'opposabilité des contrats d'aménagement touristique aux AET*

En zone de montagne, sauf le recours à la formule de la régie, chaque opérateur (il est en général privé) a, en théorie, l'obligation de contracter avec une commune, un groupement de communes ou un syndicat mixte regroupant les collectivités territoriales dans le but de mettre en œuvre les opérations d'aménagement

190 C. urb., art. R. 472-4, 1°.

191 Circulaire n° 88-63 du 25 juillet 1988, précit.

192 CE, 21 déc. 1994, *Cne de Saint-Lary Soulan*, n° 122341.

193 Il faut apporter la preuve de l'institution de la servitude prévue par le Code du tourisme (c. urb., R. 472-4, 1°; R. 472-12): CAA Lyon, 28 juill. 2003, *M. et M<sup>me</sup> X, et a. c/ Cne de Morzine*, n° 99LY00801. Sur la servitude, v. *infra*, II. C.

194 C. tourisme, art. L. 342-18.

touristiques. Afin de rendre possible le contrôle par les collectivités concernées de ces opérations (tant leur contenu, leur réalisation que de garantir la pérennité de l'usage des équipements ou constructions prévus), la loi impose la signature d'un contrat spécifique dont le contenu relève du Code du tourisme<sup>195</sup>. Chacun des contrats est censé porter sur l'un ou plusieurs des objets constitutifs de l'opération touristique, la réalisation et l'exploitation des remontées mécaniques étant l'un des objets possibles du contrat<sup>196</sup>. Or, en pratique, il existe peu de contrats régis par ces dispositions du Code du tourisme. Ces dernières, lacunaires, ne prévoient pas du reste de sanction particulière en cas d'absence de contrat passé entre la collectivité publique concernée et un opérateur. De plus, le rapport de ces contrats avec ceux passés par ailleurs selon des modalités relevant d'autres législations – avec exigence de publicité et de mise en concurrence – auxquels ils devraient en tout état de cause s'ajouter – ou se substituer si l'objet est le même –, est ambigu (concessions d'aménagement, convention de délégation de service public)<sup>197</sup>. Au demeurant, lorsqu'ils existent, ces contrats ne sont pas toujours respectés et les communes hésitent souvent à porter les litiges devant le juge administratif, redoutant les conséquences d'un contentieux sur les relations qu'elles entretiennent avec des co-contractants qui sont souvent d'importants investisseurs locaux. De surcroît, aucun texte n'exige que ces conventions constituent l'une des pièces obligatoires à joindre aux demandes d'autorisation d'urbanisme, au motif, selon l'État, que le contenu possible (et large) de ces conventions, dépasse l'objet des procédures prévues par le Code de l'urbanisme. « *C'est la raison pour laquelle il n'est pas prévu que ces contrats soient joints aux demandes d'autorisations ou procédures prévues par le Code de l'urbanisme, tels que les demandes de permis de construire, de permis d'aménager, d'autorisations de remontées mécaniques ou d'aménagement de pistes de ski ou les dossiers de création de zones d'aménagement concerté. Ces conventions ne sont donc pas opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme et ne peuvent pas, par conséquent, conditionner la délivrance de celles-ci*<sup>198</sup> ».

195 Anc. article 42 de la loi « Montagne » de 1985. V. C. tourisme, art. L. 342-1 et s.

196 Le 2<sup>e</sup> point de l'article L. 342-1 du Code du tourisme énonce explicitement que ces objets peuvent être notamment la réalisation et la gestion des équipements collectifs, la construction et l'exploitation du réseau de remontées mécaniques ou encore la gestion des services publics.

197 Sur ce sujet important et peu étudié, voir Cl. DEVÈS, Conventions d'aménagement touristique : les grandes oubliées de la loi montagne?, *Juristourisme*, 2010, n° 116, p. 25 ; ainsi que l'analyse et les propositions de Cl. FAESSEL-VIROLE, *Convention loi Montagne. Potentiel et limites de l'outil pour maîtriser et pérenniser le parc immobilier touristique marchand*, CEREMA, Rapport, 2015, 78 p. – Également, Atout France, *Le conventionnement en zone de montagne. Connaître le dispositif pour maîtriser l'aménagement touristique*, coll. Mini-guide, 2008, 20 p.

198 Rép. min. à QE n° 12862, *JO Sénat*, 17 mars 2011, p. 665. Sur ce sujet important et peu étudié voir l'analyse et les propositions de Cl. FAESSEL-VIROLE, *op. cit.* – Également, Atout France, *op. cit.* et Cl. DEVÈS, *op. cit.*

*AET - UTN autorisée par l'État: une articulation insatisfaisante*

L'opération prévue dans la DAET est censée correspondre à celle ayant fait l'objet de l'autorisation d'UTN délivrée par l'État (l'arrêté préfectoral approuvant l'UTN décrit sommairement l'opération projetée dans ses considérants)<sup>199</sup>. Or, la vérification de la conformité du projet autorisé par l'AET avec l'autorisation d'UTN n'est pas organisée, les arrêtés d'autorisation ne figurant même pas parmi les pièces annexes de la carte communale ou du PLU<sup>200</sup>. Il est difficile dans ces conditions de vérifier que toutes les caractéristiques du projet ont été respectées, qu'il s'agisse des équipements, des aménagements ou des mesures environnementales annoncées par les dossiers ou imposées par les préfets.

La caducité des autorisations de création ou d'extension d'une UTN est un autre élément difficile à vérifier pour l'instructeur des demandes d'AET. La caducité intervient dans un délai cinq ans à compter de leur notification au bénéficiaire (et non plus quatre depuis la loi « Montagne 2 » de 2016), si les équipements et les constructions autorisés n'ont pas été engagés<sup>201</sup>. L'autorisation peut aussi être prorogée une seule fois par arrêté du préfet pour une durée de cinq ans. Ainsi, les autorisations d'UTN peuvent avoir une durée très longue et sans équivalent au sein de la famille des autorisations d'urbanisme. L'instructeur devra donc retrouver la date de notification de l'autorisation de l'UTN, connaître le détail des équipements prévus, constater ceux qui auront été réalisés et être en mesure de vérifier le cas échéant si l'autorisation a été prorogée. On regrettera donc que la proposition du CGEDD de « *mettre en place, pour les élus et les opérateurs, un suivi de l'ensemble des procédures depuis le dépôt de demande ou des autorisations jusqu'aux contrôles sur pièce et sur place* » n'ait jamais été retenue. « *Faute d'un tel contrôle* », indique encore le CGEDD, « *les autorisations délivrées par les préfets restent théoriques, ne garantissent pas le respect des objectifs de la loi et peuvent se révéler fragiles en cas de contentieux*<sup>202</sup> ».

## 2° La DAME

La demande d'autorisation de mise en exploitation (DAME) concerne toutes les remontées mécaniques, y compris les fils-neige et les tapis roulants assurant un transport à vocation touristique ou sportive dans les stations de

199 En toute logique, en application des articles L. 122-2 et R. 472-7 du Code de l'urbanisme.

200 Rappelons toutefois que sans SCOT, il n'est pas possible de mettre en œuvre une UTN dans une commune soumise au seul règlement national d'urbanisme. En principe, l'autorisation de réaliser une UTN est préalable à l'adoption ou à la révision d'un PLU ou d'une carte communale qui permettra cette réalisation. La procédure d'élaboration ou de révision du PLU ou de la carte communale peut toutefois être engagée par anticipation sans pouvoir aboutir avant la délivrance de l'autorisation UTN (CE, 22 janv. 2003, *Cne de Saint-Ours-les-Roches*, n° 212522: *BJDU*, 6/2002, p. 417, concl. Lamy).

201 C. urb., art. L. 122-24 dont l'alinéa 2 ajoute: « *Lorsque les travaux d'aménagement ou de construction ont été interrompus pendant une durée supérieure à cinq ans, cette caducité ne s'applique qu'à l'égard des équipements et constructions qui n'ont pas été engagés [...]* ».

202 CGEDD, Rapport n° 008302-01, *op. cit.* p. 37.

montagne<sup>203</sup>. Complément de l'AET, l'autorisation de mise en exploitation (AME) vise à assurer que la remontée mécanique a été réalisée et vérifiée conformément aux spécifications techniques du projet autorisé, à la réglementation de sécurité en vigueur et aux prescriptions imposées par la première autorisation, y compris en ce qui concerne les règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique. Comme pour la DAET, on retrouve la préoccupation dominante qu'est la sécurité. Les pièces jointes à la DAME en vertu de l'article R. 472-15 sont :

- 1° Une déclaration du maître d'œuvre attestant que le projet a été réalisé et vérifié conformément aux spécifications techniques du projet autorisé, à la réglementation technique et de sécurité en vigueur et aux prescriptions imposées par l'autorisation d'exécution des travaux;
- 2° S'il s'agit d'une installation autre qu'un téléski, une attestation du contrôleur technique mentionné à l'article R. 342-25 du Code du tourisme chargé par le maître d'ouvrage de contrôler la conception et l'exécution des fondations, ancrages et superstructures, à l'exclusion des parties mobiles ou sujettes à l'usure;
- 3° Le dossier de récolement comprenant notamment les notes de calculs, le rapport de sécurité de l'installation, les déclarations de conformité et documentations techniques relatives aux constituants et aux sous-systèmes prévus par le décret n° 2003-426 du 9 mai 2003 relatif à la mise sur le marché des constituants et sous-systèmes assurant la sécurité des remontées mécaniques, les plans d'exécution et tous documents justificatifs relatifs à l'installation et à la bonne exécution du projet;
- 4° La désignation de l'exploitant;
- 5° Les propositions pour :
  - a) Un règlement d'exploitation et un règlement de police particuliers;
  - b) Un plan d'évacuation des usagers, le cas échéant;
  - c) Le programme des essais définis par les règles techniques et de sécurité en vigueur;
  - d) Les consignes pour le personnel d'exploitation;
- 6° Une attestation d'assurance garantissant la responsabilité civile de l'exploitant.

La mise en exploitation des remontées mécaniques est également autorisée par l'autorité compétente en matière de permis de construire, après avis conforme du préfet de département<sup>204</sup>. En revanche, à la différence de l'AET, l'autorisation de mise en exploitation ne peut être délivrée de façon tacite, la sécurité des voyageurs étant en jeu. Le délai d'instruction est de trois mois à compter de la date de la

203 C. tourisme, art L. 342-17-1. Les tapis roulants sont en revanche dispensés de DAET : c. urb., art. R. 472-1 et A. 472-1.

204 C. urb., art. L. 472-4. L'avis conforme du préfet est rendu sur le fondement de l'ensemble des pièces visées à l'article R. 472-15 et après une visite d'inspection.

décharge du dépôt de la demande complète ou de l'avis de réception postal de son envoi et inclut le délai de consultation de deux mois du préfet au titre de la sécurité des installations et des aménagements concernés par l'appareil<sup>205</sup>.

### 3° Sanctions des infractions au Code de l'urbanisme

Que ce soit pour l'AET ou l'AME, les infractions sont en théorie sanctionnées dans les formes et procédures prévues par les articles L. 480-1 et suivants du Code de l'urbanisme (démolition aux frais de l'auteur, astreintes...). S'agissant toutefois d'un ouvrage public, l'illégalité d'une AET et son annulation n'impliquent pas nécessairement la démolition de la remontée mécanique. Le juge ne l'ordonnera que si la régularisation de l'ouvrage est impossible et qu'un bilan « coût-avantage » démontre que l'atteinte à l'intérêt général n'est pas excessive<sup>206</sup>. Le bilan peut consister à mettre dans la balance les enjeux financiers (le coût de l'investissement initial, le coût de la démolition en elle-même, mais aussi le coût de la remise en état du site) avec les incidences de la construction de la remontée mécanique sur l'environnement (les principales atteintes à l'environnement sont réalisées pendant la phase chantier, sachant qu'une démolition peut avoir aussi des incidences sur la nature).

### C. L'intensification du recours aux servitudes administratives pour faciliter les projets

Avec la multiplication des usages possibles des remontées mécaniques, les servitudes administratives de passage ou de survol des propriétés privées tendent à se développer. La mise en place de ces servitudes contribue à concilier divers intérêts en jeu. Elles garantissent les droits des propriétaires tout en pérennisant l'utilisation des équipements conformément à leur objet. Ce sont des limitations administratives au droit de propriété instituées au bénéfice de personnes publiques, de concessionnaires de services ou de travaux publics, de personnes privées exerçant une activité d'intérêt général. Elles doivent, là où elles existent, être annexées au PLU pour être opposable aux tiers<sup>207</sup>. S'agissant de faciliter les projets de remontées mécaniques, nous allons voir que trois servitudes sont potentiellement applicables. Leur régime juridique n'est cependant pas dénué de défauts et, par exemple, le législateur a omis de permettre leur déploiement sur le domaine public, ce qui au regard des enjeux du tourisme ou des déplacements quotidiens, n'est plus une

205 C. urb., art. R. 472-18 (pour le cas particulier et rarissime d'une remontée mécanique comportant un tunnel d'une longueur de plus de 300 mètres, v. c. urb., art. R. 472-19). De plus, dans le cas prévu à l'article R. 472-20 du Code de l'urbanisme, une autorisation provisoire (dont la durée ne peut excéder un an, renouvelable une fois) peut être délivrée aux conditions de fonctionnement et de sécurité fixées par le préfet, en fonction des caractéristiques de l'appareil. Le délai d'instruction est alors suspendu jusqu'à la date d'expiration de l'autorisation provisoire.

206 V. par analogie, pour un parking public: CE, sect., 14 oct. 2011, *Cne de Valmeinier et Syndicat mixte des Islettes*, n° 320371: *JCP A*, 2011, 2365, note Manson, *RD*, 2013, 79, note Petit.

207 C. urb., art. L. 151-43.



hypothèse d'école désormais<sup>208</sup>. Par ailleurs, elles s'appliquent différemment selon la situation géographique du projet de transport public, ce qui n'est pas sans créer, là encore, d'inutiles complexités pratiques. Quoi qu'il en soit, les servitudes sont applicables tant en zone de montagne (1) qu'en dehors (2).

### 1. Les servitudes favorisant les remontées mécaniques en zone de montagne

Elles puisent leur origine dans l'urbanisme de Vichy dont le but était de développer les stations de ski. Elles visent tant les téléphériques (a) que les remontées mécaniques (b).

#### a. La servitude de survol au profit des téléphériques

Il est toujours possible d'instaurer en zone de montagne cette servitude créée par la loi du 8 juillet 1941<sup>209</sup>. Connue par l'administration sous le sigle « T 2 » (survol, pose, dépose et entretien de câbles), cette servitude a été assez peu utilisée. On la trouve encore à Chamonix depuis 1945<sup>210</sup>, à Courchevel<sup>211</sup>, à l'Alpe d'Huez<sup>212</sup> ou encore à Grenoble<sup>213</sup>. En revanche, si elle subsiste parfois en zone urbaine du fait d'une création ancienne, il n'est plus possible de l'instaurer en ce milieu<sup>214</sup>. C'est la déclaration d'utilité publique d'un téléphérique qui peut conférer au constructeur ou à l'exploitant le droit d'établir cette servitude de libre survol sur une largeur correspondant à l'emprise de la ligne. Cette servitude présente un certain nombre d'inconvénients dont le plus problématique est de ne pas permettre d'installer un transport par câbles à moins de 50 mètres au-dessus du sol (seul le recours à l'expropriation étant envisageable pour s'affranchir de cette limite<sup>215</sup>). Elle ne peut pas non plus atteindre des terrains bâtis, fermés de murs ou de clôtures équivalentes<sup>216</sup>. En revanche, la mise en œuvre de cette servitude

208 À ce sujet, v. Ph. YOLKA, Servitudes pour les transports câblés: ouvrir l'accès au domaine public, *JCPA*, 8 janv. 2018, p. 3.

209 *JO*, 27 août 1941, p. 3614; v. J.-F. JOYE, Vichy et les outils juridiques de l'aménagement touristique de la montagne, *op. cit.*

210 PLU de Chamonix (annexes, liste des SUP).

211 Téléphérique de La Saulire, arrêté préfectoral du 8 fév. 1988 (PLU de Saint-Bon-Tarentaise, annexes, liste des SUP).

212 Téléphérique des Grandes Rousses, arrêtés préfectoraux de 1954 et 1964 (PLU d'Huez, annexes, liste des SUP).

213 Téléphérique de la Bastille (PLU de Grenoble, annexes, liste de SUP).

214 L'article 2 de l'ordonnance n° 2015-1495 du 18 novembre 2015 relative à l'instauration de servitudes d'utilité publique pour le transport par câble en milieu urbain précise que la loi du 8 juillet 1941 est abrogée « en tant qu'elle concerne le transport par câbles en milieu urbain. Toutefois, les servitudes établies en milieu urbain sur le fondement de cette loi se poursuivent conformément aux dispositions de celle-ci ».

215 CE, 22 avril 1988, *SC Particulière de la Montagne de Blaitière*, n° 42902; *Rec.* 1988, p. 155.

216 Une réponse ministérielle précise la différence de régime entre cette servitude et celle de l'article L. 342-20 du Code du tourisme (Rép. min. à QE n° 20174, *JO AN, Q.*, 16 mars 2004, p. 2053).

n'est pas conditionnée par la délimitation dans les PLU de zones réservées aux remontées mécaniques<sup>217</sup>.

**b. La servitude de passage et de survol issue de la « loi Montagne »**

La servitude de survol de la loi de 1941 a en réalité perdu de son intérêt depuis que l'article 53 de la loi « Montagne » du 9 janvier 1985<sup>218</sup> a créé une autre servitude de survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques (sans abroger pour autant la loi du 8 juillet 1941)<sup>219</sup>. Cette servitude se révèle à l'usage plus aisée à mobiliser que celle de la loi de 1941, y compris pour la réalisation d'imposants téléphériques<sup>220</sup>. Elle peut grever les propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique. Elle concerne l'ensemble des remontées mécaniques en zone de montagne sans limitation de la hauteur de survol. Elle permet même le survol de terrains bâtis à titre d'exception, notamment lorsque l'institution de la servitude apparaît comme le seul moyen d'assurer la réalisation des pistes ou des équipements. La servitude est créée par décision motivée du préfet sur la proposition de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public concerné<sup>221</sup>, après enquête parcellaire effectuée comme en matière d'expropriation<sup>222</sup>. Le contrôle exercé par le juge administratif sur l'institution de la servitude est un contrôle normal<sup>223</sup>.

Il existe trois déclinaisons de cette servitude dont la « déspecialisation » ne cesse de se développer depuis 1985. Premièrement, elle a pour objet d'assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski et des sites nordiques destinés à accueillir des loisirs de neige non motorisés organisés, le survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques, l'implantation des supports de lignes dont l'emprise au sol est inférieure à 4 m<sup>2</sup>, le passage des pistes de montée, les accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et la protection des pistes et des installations de remontées mécaniques. Elle ne se limite donc pas au seul passage des personnes : elle permet aussi de faciliter les travaux pour installer

217 V. *supra*, I, B.

218 Son origine est en réalité plus ancienne (v. loi du 3 avril 1942, art. 6, décret du 3 avril 1942, art. 2 et 3 : *JO*, 27 mai 1942, n° 126. Ces textes ont été conservés à la Libération et repris dans deux décrets successifs portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sports d'hiver et d'alpinisme : D. n° 53-530 du 28 mai 1953, *JO*, 30 mai 1953, D. n° 68-1031 du 14 novembre 1968, *JO*, 27 nov. 1968).

219 C. tourisme, art. L. 342-20 à L. 342-26, spéc. art. L. 342-23.

220 À Val d'Isère ou pour la liaison Les Arcs - La Plagne (v. CAA Lyon, 19 mars 2013, *M<sup>me</sup> F. et M. E.*, n° 12LY02092).

221 Plusieurs bénéficiaires possibles : une commune, un groupement de commune, un département ou un syndicat mixte.

222 Toutefois, en cas d'opposition du conseil municipal d'une commune intéressée, elle est créée par décret en Conseil d'État (c. tourisme, art. L. 342-20 à L. 342-22).

223 TA Besançon, 3 oct. 1996, *Missenard et Crétin*; *RJE*, n° 1-1997, concl. Aebischer, p. 71. L'exception à la distance minimum de 20 mètres des constructions existantes prévue à l'article L. 342-23 du Code du tourisme doit être justifiée (v., en appel, CAA Nancy, 13 avr. 2000, *Min. Equip. c/ Missenard, Crétin et a.*, n° 96NC2999 : *BJDU*, 2000, p. 204).

des pylônes, des canons et autres canalisations pour enneigeurs, le passage des engins et des agents pour la maintenance, etc. Lorsqu'elle concerne le ski alpin, la servitude ne peut être établie qu'à l'intérieur des zones délimitées dans les PLU<sup>224</sup>. Deuxièmement, elle peut être instituée pour assurer les accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature ainsi que les accès aux refuges de montagne. Troisièmement, la servitude peut être instituée pour assurer le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement. Soucieux de développer un tourisme « quatre saisons », la « loi Montagne 2 » de 2016 a étendu le champ d'application de cette troisième déclinaison aux domaines skiables (outre les sites nordiques)<sup>225</sup>. Dans ce cas de figure, comme elle affecte les sols et notamment ceux utiles à l'agropastoralisme, l'avis de la chambre d'agriculture est requis en plus de l'enquête parcellaire à mener. Cet avis est simple. Il n'est donc pas de nature à freiner radicalement l'instauration de la servitude. De surcroît, il est réputé favorable au terme d'un délai de deux mois. Malgré tout, il peut permettre d'apprécier les risques de conflit d'usage en dehors des périodes d'enneigement.

L'impact financier de cette servitude n'est pas neutre. La servitude ouvre droit à indemnité s'il en résulte, pour le propriétaire du terrain ou l'exploitant, un préjudice direct, matériel et certain<sup>226</sup>. À défaut d'accord amiable, il appartient au juge de l'expropriation de fixer cette indemnité<sup>227</sup>. Un droit de délaissement est en outre reconnu au propriétaire agriculteur ou sylviculteur d'une exploitation gravement compromise par la création de la servitude<sup>228</sup>. Ce droit de délaissement n'est pas mobilisable pour d'autres motifs, notamment en cas d'atteinte à l'usage paisible du bien par tout propriétaire, atteinte qui pourrait se développer à l'avenir et engendrer des conflits. Même si elle a été confortée par un arrêt du Conseil d'État, qui n'a pas décelé d'atteinte au principe d'égalité ni au droit de propriété<sup>229</sup>, il n'est pas certain que le régime de cette servitude soit stabilisé.

224 C. tourisme, art. L. 342-18 et s. V. TA Marseille 22 mars 1993, *Jaubert et a. c/ Préfet Alpes de Haute-Provence*, n° 911612). Curieusement, eu égard aux impacts possibles sur le droit de propriété ou sur l'environnement, cette disposition ne s'applique pas aux servitudes instituées en vue de faciliter la pratique du ski de fond ou l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature ainsi que l'accès aux refuges de montagne.

225 Certaines activités relevant des « sports de nature » (tel le VTT de descente) nécessitent de « remonter » (par des équipements adéquats) les pratiquants qui descendent sur des pistes. V. c. tourisme, art. L. 342-20 al. 1 à al. 3.

226 Sauf à méconnaître les exigences des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et l'article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, la compensation sous forme d'indemnité de la privation de propriété doit être envisagée y compris si l'arrêté du préfet établissant la servitude ne constitue que la régularisation d'une servitude ancienne, à plus forte raison si cette dernière n'avait pas été régulièrement créée : Cass. civ., 10 juillet 2013, *M. X.* n° 12-10143.

227 L'indemnité est à la charge du bénéficiaire de la servitude (c. tourisme, art. L. 342-24 à L. 342-26).

228 C. tourisme, art. L. 342-24 à L. 342-26-1.

229 CE, 30 déc. 2016, *M<sup>me</sup> B.*, n° 404348. – Ph. YOLKA, Sur la constitutionnalité de la « servitude Montagne », *JCP A*, 2017, act. 88.

## 2. Les servitudes hors zone de montagne

Pour parvenir à développer les transports par câbles en milieu urbain, il a été nécessaire d'adapter la législation. Même si elle peut encore en théorie trouver à s'appliquer en milieu urbain, comme on l'a vu plus haut, la loi du 8 juillet de 1941 n'est pas du tout adaptée au survol des quartiers. Elle n'est donc pas propice au développement des transports câblés en milieu urbain dense. C'est pourquoi l'ordonnance n°2015-1495 du 18 novembre 2015 et son décret d'application n°2015-1581 du 3 décembre 2015<sup>230</sup> ont défini dans le Code des transports le régime d'une nouvelle servitude d'utilité publique de libre survol, de passage et d'implantation de dispositifs de faible ampleur indispensables à la sécurité du système de transport par câbles<sup>231</sup>. Celle-ci peut grever des propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique, bâties ou non bâties, fermées ou non fermées de murs ou clôtures équivalentes. Le point le plus bas du survol ne peut toutefois être situé à moins de dix mètres des propriétés survolées. Le bénéficiaire de la servitude dispose du droit d'accéder, à titre exceptionnel, aux propriétés privées survolées lorsqu'aucun autre moyen pour réaliser l'installation, l'entretien et l'exploitation ne peut être envisagé. Les propriétaires des terrains et immeubles grevés par la servitude peuvent être toutefois indemnisés. La mise en œuvre de cette servitude n'est pas conditionnée par la délimitation dans les PLU de zones réservées aux remontées mécaniques<sup>232</sup>.

\*

À la lumière des développements précédents, il ressort que le sujet des remontées mécaniques illustre à lui seul les difficultés d'exercice des compétences décentralisées. Communes ou intercommunalités, désormais en première ligne pour réaliser les projets, en présence d'un État moins décideur, se heurtent à des enjeux et à des procédures d'urbanisme complexes avec, en regard, des moyens administratifs encore faibles. Le tout sur fond de mutation du modèle de développement territorial, lequel passe par un (difficile) renoncement, pour certains territoires, au rêve « de l'or blanc ». Négliger ces enjeux expose les collectivités à des contentieux, et au risque de les perdre.

230 Respectiv. *JO*, 20 nov. 2015 et *JO*, 5 déc. 2015.

231 V. le régime détaillé de la servitude: art. L. 1251-3 à L. 1251-8, art. R. 1251-1 et s. du Code des transports.

232 V. *supra*, I, B.