



HAL
open science

Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leurs responsabilités, RJE, Juin 2017, (Volume 42), pp. 209-231.

Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-François Joye. Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leurs responsabilités, RJE, Juin 2017, (Volume 42), pp. 209-231.. Revue juridique de l'environnement, 2017, 42 (2), pp.209-231. hal-01856211

HAL Id: hal-01856211

<https://hal.univ-smb.fr/hal-01856211>

Submitted on 17 Aug 2018

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.

CONSTRUIRE ET AMÉNAGER EN MONTAGNE APRÈS LA LOI DU 28 DÉCEMBRE 2016 : LES COMMUNES FACE À LEURS RESPONSABILITÉS

Jean-François Joye

Lavoisier | « [Revue juridique de l'environnement](#) »

2017/2 Volume 42 | pages 209 à 231

ISSN 0397-0299

ISBN 9782756205830

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2017-2-page-209.htm>

Pour citer cet article :

Jean-François Joye, « Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leurs responsabilités », *Revue juridique de l'environnement* 2017/2 (Volume 42), p. 209-231.

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

© Lavoisier. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

CONSTRUIRE ET AMÉNAGER EN MONTAGNE APRÈS LA LOI DU 28 DÉCEMBRE 2016 : LES COMMUNES FACE À LEURS RESPONSABILITÉS

Jean-François JOYE

Professeur de droit public à l'Université Savoie Mont Blanc, CDPPOC - Chambéry

Résumé L'urbanisme est un thème majeur de la loi « Montagne 2 ». Toutefois, en poursuivant de multiples objectifs, la loi ne traite pas ce thème à l'appui d'un dessein très lisible, à l'exception des dispositions qui concernent le tourisme. De ce paysage juridique contrasté, il ressort néanmoins que la loi amorce la prise en compte des enjeux du changement climatique dans les politiques d'aménagement en montagne et conforte la planification urbaine comme mode principal d'encadrement des projets locaux.

Mots clés : Aménagement, tourisme, montagne, planification urbaine, changement climatique.

Summary *To build and plan on the mountain area after the law of December 28th of 2016: cities are facing their responsibilities. Urban planning is a major topic of the new French Mountain Act (law of December 28 2016). However, because the law follows many different goals, it is sometimes difficult to understand the general coherence of the text, except considering tourism. The law swings between two goals, the economic development and the protection of the nature. Nevertheless, two significant novelties can be highlighted. Planning policies in mountain areas have to take into account climate change issues. Moreover, the law clearly reinforce the role of the territorial land use planning process to monitor the local projects.*

Keywords : *Planning policies, tourism, mountain, land use control, planning process, climate change.*

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 relative à la modernisation, au développement et à la protection des territoires de montagne ajuste les dispositions du droit de l'urbanisme applicables en zone de montagne¹. Elle ne modifie cependant

¹ Cet article étoffe une synthèse du même auteur déjà parue : J.-F. Joye, « Les ajustements du droit de l'urbanisme en montagne », *AJDA*, 17 avril 2017, n° 14.

pas l'ensemble de ces dispositions et se concentre pour l'essentiel sur celles en lien avec le tourisme, spécialement pour répondre aux problématiques des stations². Plus de trente ans après la loi Montagne du 9 janvier 1985, cette relative stabilité du droit de l'urbanisme particulier à la montagne est d'autant plus heureuse que l'on avait craint un temps une plus vaste entreprise d'allègement des dispositions destinées à urbaniser la montagne avec mesure, comme l'avaient déjà fait auparavant d'autres textes modificatifs de la loi de 1985³. La nouvelle loi apparaît donc comme un texte de consolidation de son aînée, un texte anthropocentré et pragmatique destiné à produire un maximum d'effets utiles pour la vie en montagne dans une perspective de développement durable. Solennellement, l'État continue de reconnaître les spécificités du cadre de vie montagnard, la loi Montagne étant en ce sens aussi une loi identitaire.

Une légère brise

Si certaines évolutions sont très positives, la nouvelle loi n'a toutefois pas le caractère innovant de la loi de 1985 malgré un travail préparatoire prometteur⁴. Le texte laisse aussi en chemin des sujets importants ou les effleure (*renouveau de la station sur la station, mobilité, politique foncière...*) tandis que l'urbanisation de la montagne atteint dans certaines vallées (alpines notamment) un stade inquiétant pour l'environnement (*pollution et trafic routiers, artificialisation des sols, recul de la biodiversité, atteinte à la ressource en eau*). La loi ne procède pas non plus à un *aggiornamento* juridique exhaustif. La Convention alpine inspire par exemple encore trop peu les politiques publiques (elle n'est jamais citée pour un texte pourtant dit de « modernisation ») tandis qu'en droit international la montagne est d'abord considérée comme un espace à protéger⁵. Quoi qu'il en soit, la nouvelle loi n'a pas été accompagnée du même satisfecit des acteurs socio-professionnels ni des mêmes espérances qu'en 1985. C'est sans doute parce qu'elle ne dispose pas de fondations aussi solides que celles de la loi de 1985. Au fil conducteur consensuel qu'était le souhait de revitaliser la montagne en 1985 a succédé une

² Comme l'indique le titre III « Réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté ». Pour autant, le titre III est trompeur car son chapitre 2 aborde des sujets ayant trait à l'urbanisation générale. On trouve aussi d'autres dispositions d'urbanisme isolées dans le texte.

³ En réalité, en matière d'urbanisme, l'acte II de la loi Montagne avait déjà eu lieu sans que les lois qui ont le plus modifié le droit de l'urbanisme en ces lieux, en multipliant les exceptions et dérogations aux principes d'urbanisation ou de protection, aient été dénommées lois « Montagne » : Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, loi n° 2003-590 urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, loi n° 2005-157 relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 (*AJDA* 2005, p. 1278, comm. M. Carraud et J.-F. Davignon), etc.

⁴ Voir les 37 propositions du Rapport de Mmes B. Laclais et A. Genevard, *Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne*, rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015.

⁵ Ph. Yolka (dir.), *La convention alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, CDM, CIPRA, 2008 ; M. Dutu, « Le protocole sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des Carpates », *RJE*, 3/2011, p. 305 ; J.-F. Joye, N. Kada, Ph. Yolka, « Le Droit et la montagne. Regards croisés », in *Innovation en territoire de montagne*, LABEX ITEM, PUG, 2014, p. 189.



variété d'aspirations, qui vont de la régulation – voire de la limitation – de sa fréquentation à la diversification du tourisme en passant par le maintien de la compétitivité internationale de l'économie du ski (montagne « nature-ressourcement » *versus* montagne « parc d'attraction »). Les enjeux économiques, touristiques, sociaux, écologiques, de gouvernance ou de participation du public à la prise de décision ne sont plus les mêmes⁶. On constate aussi que les technologies contemporaines d'information et de communication permettent de rendre beaucoup plus visibles les politiques d'urbanisme et les projets menés en montagne. La gestion des problématiques est donc de moins en moins l'affaire d'un entre-soi, en dépit d'une aspiration à l'auto-développement des territoires de montagne que la loi du 28 décembre 2016 tente de prolonger. Dès lors, la question du développement et de l'aménagement de la montagne a été politisée, sinon idéologisée, tandis que ces éléments étaient feutrés en 1985 et restés en arrière-plan de la règle de droit. Malgré l'attachement des individus à la nature en montagne, ce trait fédérateur ne suffit pas à faire émerger une vision unanime du modèle de développement à suivre. Par ailleurs, la montagne a évolué à plusieurs vitesses. Il existe « des » montagnes aux rudesses du quotidien et aux richesses très différentes, contrairement à ce que donne à voir la loi à travers son prisme uniformisant (on y trouve à la fois des poches de pauvreté dans des secteurs affectés par les difficultés de la ruralité ordinaire, des secteurs de grande fortune et des espaces sous influence métropolitaine sur lesquels la pression foncière confine parfois au déraisonnable).

Un problème de boussole

C'est une équation complexe que le législateur a donc tenté de résoudre en composant avec la diversité des enjeux et en respectant les pouvoirs locaux plutôt qu'en portant un projet dirigiste pour la montagne. Le compromis trouvé ressort à la lecture de l'article 1^{er} de la loi. Celui-ci énonce des principes d'équilibre certes peu contraignants, mais attestant la prise de conscience des mutations auxquelles fait face l'espace montagnard. C'est surtout une lucarne ouverte sur un changement de modèle de développement. Son alinéa 4 est important en ce qu'il fixe pour objectif aux politiques publiques de répondre « aux spécificités du développement équitable et durable de la montagne, notamment aux enjeux liés au changement climatique, à la reconquête de la biodiversité (...), etc. ». Mais ce même article énonce ensuite pas moins de dix-sept finalités économiques, sociales, numériques ou même scientifiques que poursuivent les politiques en cause pour contenter toutes les sensibilités, si bien que la hiérarchie des priorités en ressort troublée. Le législateur s'est d'évidence heurté aux difficultés de mise en œuvre du concept de développement durable. Indiquer comment aménager la montagne ne relève toutefois pas que de questions juridiques⁷.

⁶ P.-P. Danna, F. Roux, « La loi Montagne, trente ans et après ? », in *Mél. Fr. Haumont*, Bruylant, 2015, p. 95 ; J.-F. Joye, « Le droit de l'urbanisme en montagne : un bilan paradoxal », *JurisTourisme*, 2012, n° 140, p. 24.

⁷ J.-F. Joye (dir.), « Le fait et le droit », in *L'urbanisation de la montagne. Observations depuis le versant juridique*, Univ. Savoie, LGDJ, 2013, p. 3.

Une chaîne de textes applicables

Enfin, il faut rappeler que la loi Montagne de 2016 n'est pas un texte isolé. D'une part, les principes de fond et les procédures de droit commun du droit de l'environnement et du droit de la décentralisation sont applicables en zone de montagne, principes qui étaient naissants – voire pour certains embryonnaires – au moment de l'adoption de la loi de 1985 (information et participation du public, évaluation environnementale, compensation écologique, urbanisme intercommunal, etc.)⁸. Ils forment les grands commandements de l'urbanisme moderne. D'autre part, l'application des dispositions d'urbanisme particulières à la montagne doit être combinée avec les objectifs et procédures d'urbanisme de droit commun. Par exemple, et pour rappeler une évidence, les objectifs généraux que fixe l'article L. 101-2 C. urb. concernent les territoires de montagne (consommation économe du sol, renouvellement urbain, limitation des émissions de gaz à effet de serre, etc.). La combinaison est un exercice d'analyse juridique difficile afin de permettre l'application des deux régimes juridiques : soit le droit commun s'applique seul en l'absence de dispositions spéciales « montagne » focalisées sur un objet précis, soit le droit commun intervient en complément du droit spécial dans l'espace que celui-ci laisse. S'agissant de l'urbanisme, et à la différence d'autres sujets du quotidien en montagne, on peut aussi parfois se demander si la discrimination positive territoriale qui sous-tend la loi du 28 décembre 2016 est toujours aussi légitime qu'en 1985 et si les ruptures d'égalité sont encore toutes justifiées dans l'intérêt général⁹. Il est même permis d'en douter lorsque l'on scrute certaines dispositions dérogatoires dont l'objet originel est la lutte contre le mitage urbain en montagne, mais dont le régime juridique est devenu, modifications après modifications, parfois plus permissif que les dispositions quasi similaires de droit commun en n'imposant pas les mêmes contraintes procédurales.

Nous allons aborder à présent les nouvelles dispositions d'urbanisme encadrant la réalisation des aménagements et des constructions en montagne (au passage notons que certaines ne sont pas spécifiques aux territoires de montagne et peuvent être appliquées partout en France). Elles relèvent essentiellement de la compétence des communes et de leurs groupements, acteurs principaux de l'urbanisme en montagne comme ailleurs. L'urbanisme décentralisé et les pouvoirs locaux sont indéniablement renforcés à la lecture du texte. D'une certaine façon, en creux, la loi

8 Les dispositions de la « loi Montagne 2 » se lisent en mettant en parallèle le droit de l'environnement (Charte de l'environnement de 2005, loi n° 2016-1087 sur la reconquête de la biodiversité, des paysages et de la nature du 8 août 2016, ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public, ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 sur les évaluations environnementales) et le droit de la décentralisation (loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et l'urbanisme rénové du 24 mars 2014, loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République).

9 Au sens de la jurisprudence constitutionnelle : v. par exemple la décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995.



entérine la fin de l'ère de l'État aménageur en montagne. Les « plans neige » sont bel et bien révolus. Le seul véritable contrôle de l'État sur l'urbanisme décentralisé sera incarné par la figure du juge administratif et du préfet lequel, outre le contrôle classique de légalité des actes d'urbanisme pris par les collectivités décentralisées, interviendra pour délivrer quelques autorisations (unités touristiques nouvelles hors planification, restauration des chalets d'alpages, instauration de la servitude de passage sur les propriétés privées, notamment). En termes d'outils, le législateur continue de croire en la vertu des planifications urbaines et des servitudes qu'elles génèrent pour encadrer les projets d'aménagement et plus largement pour assurer la maîtrise générale de l'urbanisation en montagne, que les secteurs soient soumis à une grande pression foncière ou non. S'il n'a pas exclu que l'État puisse être le rédacteur de certaines « normes » juridiques d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, le législateur a surtout renforcé le recours à la planification décentralisée. Cela suppose que les communes ou leurs groupements prennent leurs responsabilités afin d'encadrer en amont la réalisation des projets, spécialement en matière d'équipement et d'immobilier de loisir (I). Concernant la mise en œuvre des projets, la loi prévoit des retouches plus hétéroclites au régime des servitudes administratives et des autorisations d'occupation des sols (II).

I. PROJETS D'AMÉNAGEMENT OU DE CONSTRUCTION : UN ENCADREMENT RENFORCÉ PAR LA PLANIFICATION

Les projets d'aménagement ou de construction en montagne peuvent être encadrés par des normes dont la rédaction relève de l'État ou des collectivités locales. S'agissant des normes étatiques, la loi du 28 décembre 2016 apporte des corrections assurément mineures qui laissent pour l'heure à un stade virtuel ou théorique la velléité d'intervention de l'État (A). En revanche, la planification urbaine décentralisée est appelée à jouer un rôle majeur (B).

A. LE ROI EST NU : LES VIRTUALITÉS DES PLANIFICATIONS ÉTATIQUES

Dans la « loi Montagne 2 », quelques dispositions, à vrai dire peu discutées ou mises en avant par le législateur, concernent des normes d'urbanisme susceptibles d'être rédigées et approuvées par l'État. Sans remettre en cause la sincérité du ministère du Développement durable à vouloir développer ces normes, il est difficile de croire en leur émergence tant elles semblent en décalage avec les aspirations des collectivités locales, d'autant qu'elles sont censées être rédigées et appliquées dans le contexte d'un État qui se retire et peine à imposer ses méthodes afin de faire respecter les intérêts supérieurs de la Nation. Les prescriptions particulières de massif (1) et les directives territoriales d'aménagement de développement du-

table (2) comptent au nombre de ces dispositifs fantomatiques que la nouvelle loi retouche.

1. Les prescriptions particulières de massif : un simple copier-coller du texte précédent ?

Les prescriptions particulières de massif (PPM) ont connu une existence théorique à éclipse : créées par la loi du 9 janvier 1985, supprimées en 1995, relancées en 2000 puis en 2005 et donc à nouveau promues par la loi du 28 décembre en 2016 (article 71-1 7°). En réalité, leur régime reste identique¹⁰. Les incertitudes relatives à la place qu'elles sont censées prendre dans la hiérarchie des normes n'ont même pas été levées¹¹. Il faut rappeler que les PPM ont été imaginées pour encadrer localement les possibilités d'urbaniser à partir d'un droit adapté aux spécificités des massifs. Elles peuvent adapter les seuils et critères des études d'impact et des enquêtes publiques, désigner des espaces à protéger, et surtout définir par massif ou par sous secteur de massif les modalités d'application des articles L. 122-5 à 122-11 C. urb. (principe de construction en continuité, principe de préservation des terres agricoles, etc.). Elles sont adoptées par décret en Conseil d'État sur proposition des comités de massif¹². Sans le volontarisme de ces comités, et donc en grande partie des élus qui y sont majoritairement représentés, aucune initiative n'est possible. D'ailleurs, pas une seule de ces prescriptions n'a vu le jour en trente ans et il est peu probable que la situation change dans un proche avenir. Aucune autorité ne se saisit de la rédaction de cette norme contraignante laquelle, au demeurant, peut paraître surabondante dans un contexte où le législateur prône en parallèle la généralisation des documents d'urbanisme locaux et la simplification juridique. Néanmoins, le maintien des PPM doit être compris en observant la nouvelle rédaction de l'article 8 de la loi du 9 janvier 1985, lequel facilite en parallèle l'émergence des normes adaptées aux particularités de la montagne¹³. Il a été parfois reproché à l'administration centrale son peu d'entrain à faciliter l'émergence de régimes juridiques dérogatoires. Toutefois, à l'aune du recul des protections environnementales, l'opportunité de rédiger des PPM pourrait être réévaluée. Impulser une dynamique d'adaptation des normes nationales aux particularités d'un territoire serait aussi donner vie à la revendication de l'auto-développement des territoires de montagne.

¹⁰ Art. L. 122-26 et L. 122-27 C. urb. (elles figuraient déjà aux articles L. 122-24 et L. 122-25).

¹¹ J.-F. Joye, « Encadrer localement l'urbanisme en zone de montagne », in *L'urbanisation de la montagne*, op. cit. p. 221.

¹² Qui peut aussi être consulté sur l'élaboration des PPM selon l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985.

¹³ Art. 3 de la loi du 28 décembre 2016 modifiant l'article 8 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 : « Les dispositions de portée générale ainsi que les politiques publiques et les mesures prises pour leur application relatives, notamment, au numérique et à la téléphonie mobile, à la construction et à l'urbanisme, à l'éducation, à l'apprentissage et à la formation professionnelle, à la santé, aux transports, au développement économique, social et culturel, au développement touristique, à l'agriculture, à l'environnement ainsi qu'à la protection de la montagne sont, éventuellement après expérimentation, adaptées à la spécificité de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif. »



2. La consultation des comités de massif lors de la rédaction des DTADD

Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) résultent de l'article 13 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE). « Mouton noir dans le pré du Grenelle »¹⁴, ces DTADD ne sont pas contraignantes en droit, à la différence des directives territoriales d'aménagement (DTA) qu'elles ont vocation à remplacer. Rappelons que selon l'article L. 102-4 C. urb., elles « peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines ». Les DTADD symbolisent en réalité un droit souple¹⁵, c'est-à-dire une *soft law* souvent déclamatoire, dépourvue par elle-même de force contraignante, mais qui, judicieusement utilisée, est censée produire des résultats par effet d'entraînement sur les autorités compétentes pour prendre des décisions d'aménagement et d'urbanisme¹⁶. Le droit souple issu de la DTADD peut du reste trouver un prolongement juridique contraignant, et par là une capacité à produire des effets sur d'autres normes ou actes d'urbanisme, si le préfet qualifie de projet d'intérêt général les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette DTADD. Au point de vue procédural, l'élaboration des DTADD est l'affaire de l'État en association avec les principales collectivités publiques, y compris, désormais, avec les comités de massif. Le projet est ensuite soumis pour avis à ces mêmes collectivités et donc au comité de massif lorsque la DTADD concerne tout ou partie d'un ou plusieurs massifs¹⁷. Mais les questionnements relatifs à l'effectivité du respect d'une DTADD sont purement théoriques. En effet, le problème est que l'État n'arrive pas à engager l'écriture d'une DTADD. Ces normes ont donc rejoint le cortège des dispositions juridiques inusitées à l'instar des PPM. Il n'y a plus, pour l'heure, de politique d'urbanisme d'État adaptée géographiquement à attendre sur les espaces sensibles soumis à de forts enjeux fonciers.

14 J.-P. Lebreton, « Mouton noir dans le pré du Grenelle », *AJDA*, 2010, 1449.

15 Conseil d'État, *Le droit souple*, EDCE, La documentation française, 2013, 297 p.

16 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.

17 Art. 11 de la loi du 28 décembre 2016 (articles L. 102-5 et L. 102-6 C. urb.).

B. LE RÔLE MAJEUR ACCORDÉ À LA PLANIFICATION DÉCENTRALISÉE

La loi du 28 décembre 2016 prévoit résolument le recours à la planification urbaine. La spécificité des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) de montagne est accentuée¹⁸. Avant d'aborder les aspects opérationnels, on dira un mot de la brumeuse tentative du législateur de stimuler l'établissement des SCOT en montagne, dont les périmètres sont parfois difficiles à établir (le retard pris en la matière tient aussi à la spécificité des lieux). La loi se borne à énoncer, de manière passablement embrouillée, que « ces mêmes territoires sont des zones privilégiées de déploiement des « schémas de cohérence territoriale ruraux » (...) de façon à ce que « les notions de démographie et de concentration de population ne soient pas des critères préjudiciables au développement par ces territoires de stratégies à long terme. Ils peuvent en outre faire l'objet d'expérimentations en matière de déploiement de stratégies inter-SCOT »¹⁹. Il s'agit étrangement de revendiquer par la loi l'application de dispositifs purement administratifs. Au-delà de ces questions de périmètre, la nouvelle loi promeut la planification afin de réformer (et conforter) deux procédures importantes pour l'aménagement ou l'immobilier touristiques à savoir les Unités Touristiques Nouvelles (1) et les Opérations de Réhabilitation de l'Immobilier de Tourisme (2). De manière plus indirecte, la loi renforce le lien entre la planification de droit commun et la planification forestière (3).

1. Les UTN planifiées dans les SCOT et les PLU

L'Unité Touristique Nouvelle (UTN) est une procédure inventée par l'instruction du 4 janvier 1977 reprise par la directive d'aménagement national approuvée par le décret du 22 novembre 1977. Elle permet la réalisation des aménagements touristiques les plus significatifs en montagne et suscite à ce titre de vifs débats quant au modèle de développement à suivre, alors même qu'elle n'est qu'une procédure parmi d'autres pour aménager et qu'elle ne concerne bien souvent en pratique que les stations d'envergure. Son atout procédural le plus manifeste est de pouvoir déroger non seulement au droit commun de l'urbanisme, mais aussi aux dispositions d'urbanisme particulières à la montagne. Elle constitue en effet une dérogation au

¹⁸ J.-F. Joye, « L'écriture des PLU de montagne », in *La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme*, dir. H. Jacquot, *Les Cahiers du GRIDAUH*, n° 23-2012, p. 496 et. s.

¹⁹ Article 77 de la loi du 28 décembre 2016. Depuis le début des années 2010, l'État a développé deux dispositifs incitatifs (notamment financièrement). La démarche « SCOT ruraux » suscite l'émergence des SCOT dans les secteurs ruraux et les petites agglomérations. Les démarches inter-SCoT tendent à faciliter la convergence des SCOT de territoires voisins. En arrière plan, demeure la question des seuils dérogatoires de population applicables aux EPCI à fiscalité propre de montagne (article L. 5210-1-1 CGCT : un EPCI à fiscalité propre peut regrouper au moins 5 000 habitants en zone de montagne (s'il comprend *une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne*) contre 15 000 dans le droit commun. Le schéma départemental de coopération intercommunale définit les périmètres mais le préfet de département détient un pouvoir d'appréciation pour appliquer la dérogation.



principe de construction en continuité de l'urbanisation existante²⁰. Le nouveau régime juridique des UTN résulte de l'article 71 de la loi du 28 décembre 2016 complété par le décret n° 2017-1039 au 10 mai 2017 (JO 11 mai 2017). La réforme entre en vigueur le 1^{er} août 2017. Eu égard aux impacts environnementaux des aménagements, le législateur a estimé opportun de maintenir la procédure « UTN ». La réforme paraît équilibrée en dépit des lourdeurs qu'elle génère. La loi du 28 décembre 2016 donne une nouvelle définition de l'UTN (a) et révisé les modalités de la planification des projets d'UTN (b) même si, par exception, les autorisations délivrées par l'État subsistent (c).

a. Une définition plus équilibrée de l'UTN

La loi du 28 décembre 2016 définit l'UTN en deux temps puisqu'à une définition générique s'ajoute une définition à but de classement procédural. La nouveauté réside dans la définition générique figurant à l'article L. 122-16 C. urb. : « Toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard ». C'est très large, et non ciblé sur le ski, pourvu que l'on démontre la contribution du projet à la performance « socio-économique », concept ambivalent. Ensuite, la loi maintient deux catégories d'UTN²¹. Mais, désormais, les UTN sont soit « structurantes » (UTNS) et prévues par les schémas de cohérence territoriale (SCOT), soit « locales » (UTNL) et prévues par le plan local d'urbanisme (PLU). La loi ne définit pas ces concepts relatifs et un peu artificiels (un projet « local » ne peut-il pas être structurant ?), se contentant de renvoyer au décret le soin d'en dresser la liste par catégories (cf. décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017, art. R. 122-8 C. urb. pour les UTNS et R. 122-9 C. urb. pour les UTNL). On relève qu'une opération de développement touristique non prévue par le décret peut malgré tout relever de la procédure UTN par la volonté des élus locaux, dès lors que le SCOT (pour les UTNS) ou le PLU (pour les UTNL) en donnera la définition²². De plus, les extensions limitées d'opérations de développement touristique inférieures aux seuils de création d'UTN ne sont pas soumises aux dispositions spéciales du Code de l'urbanisme relatives aux UTN²³. Elles peuvent être envisagées sans avoir été nécessairement programmées par les documents d'urbanisme ou sans avoir été autorisées par l'État. Les autorisations nécessaires à leur mise en œuvre sont cependant soumises à l'ensemble des dispositions du droit de l'urbanisme applicables en montagne.

De surcroît, l'alinéa 1 du nouvel article L. 122-15 C. urb. dispose que la création des unités prend en compte « la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique ». Malgré le flou des mots, cette exigence sera discutée au contentieux lorsqu'il s'agira d'apprécier la portée de projets restreignant la ressource en eau, surestimant les réserves neigeuses ou très consommateurs en énergie. Le juge

²⁰ Les articles L. 122-5 à L. 122-7 C. urb. ne sont pas applicables aux UTN en vertu de l'art. L. 122-19.

²¹ Art. L. 122-20 et L. 122-21 C. urb.

²² Art. L. 122-17 2° et L. 122-18 2° C. urb.

²³ Art. L. 122-16 al. 2. C. urb.

administratif, qui exerce ici un contrôle normal, a déjà pu s'appuyer sur cet article dans sa version antérieure et annuler par le passé quelques arrêtés autorisant des projets d'UTN (par ex., annulation d'un projet qui portait une atteinte illégale à la qualité du site et des grands équilibres naturels, impliquait la disparition d'activités agricoles et dont les besoins en eau excédaient les ressources disponibles²⁴).

b. Les modalités de planification des projets d'UTN

La réforme des UTN par la loi de 2016 ne fait qu'amplifier un mouvement engagé de longue date notamment depuis la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (soit il y a plus de 12 ans...), mais resté sans grands effets en montagne faute d'affirmation de l'intercommunalité (les deux tiers des communes n'étaient pas encore couvertes par un SCOT en 2016). Pour la création des UTN, les planifications décentralisées sont appelées à prendre le relais des autorisations délivrées par l'État. Initialement, seul le SCOT pouvait prévoir la réalisation d'UTN. Désormais, tant le SCOT que les PLU devront, chacun à raison d'une logique spécifique, s'en charger. La planification en montagne est ainsi appelée à programmer les projets d'aménagement touristiques dans une vision et une certaine cohérence territoriales. Cette obligation de corseter par le plan les projets d'aménagement touristiques a peu d'équivalent en droit de l'urbanisme. On mesure ainsi le caractère stratégique de cette réforme pour l'économie locale. Or, pour des communes de montagne qui avaient pris l'habitude de demander individuellement les autorisations d'UTN à l'État dans des cadres bien balisés, sans passer par la programmation planifiée des projets et la forme de négociation que celle-ci implique avec les autres communes du territoire (souvent concurrentes), ce changement de méthode inquiète²⁵. Ce faisant, les UTN sortiront de la relative confidentialité dans laquelle elles sont parfois plongées. D'une part, le processus de planification oblige à débattre collectivement de l'opportunité territoriale des projets (le cadre du SCOT s'y prête tout spécialement). D'autre part, le public sera mieux informé des projets en amont (notamment lors de la phase de concertation préalable, puis lors de l'enquête publique) tandis qu'avant la réforme, à part quelques enquêtes publiques organisées avant la réalisation de certains travaux, seule une mise à disposition d'un mois du dossier au public était prévue.

Lorsque le SCOT ou le PLU prévoient la création d'UTN, celles-ci sont par la suite mises en œuvre sans aucun autre filtre procédural. À leur rythme, les communes peuvent délivrer ou demander la délivrance des autorisations requises au titre de diverses législations parallèles : permis de construire ou d'aménager, autorisations d'exécution de travaux de remontées mécaniques, autorisations de défrichement ou au titre de la législation sur l'eau. Les autorisations d'urbanisme devront notamment être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation

²⁴ V. CE, 10 déc. 1993, Cne d'Ampus, n°110697 ou encore CE, 4 juillet 1994, Vaujany, n°129898.

²⁵ J.-M. Février, « Urbanisme opérationnel : place, fonctionnement et devenir de la procédure UTN », *L'urbanisation de la montagne*, op. cit. p. 143-152.



(OAP) du PLU et conformes au règlement de ce plan. Selon leur taille, les projets devront également être compatibles avec le SCOT en vertu de l'article R. 142-1 C. urb. qui rend opposable le schéma à certaines opérations foncières ou d'aménagement d'importance.

La programmation et l'encadrement de la réalisation des projets d'UTN au sein des documents d'urbanisme peuvent se faire au moyen de règles relativement souples sans donner le détail des projets. Les planificateurs ont le choix de définir un encadrement minimaliste ou maximaliste des UTN. Dans le SCOT, c'est le diagnostic du rapport de présentation qui est notamment établi au regard des besoins en matière d'UTN structurantes (art. L. 141-3 C. urb.). Puis le document d'orientation et d'objectifs (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 (art. L. 141-23 C. urb.). Les SCOT n'ont plus à préciser la « consistance » des UTNS. Ce terme, qui prévalait auparavant pour planifier les UTN de « massif », a disparu au profit de la notion moins exigeante de « nature » des projets. Une fois arrêté le projet de SCOT est soumis à divers avis dont celui du comité de massif lorsqu'il est totalement ou partiellement situé en zone de montagne ainsi que, lorsqu'il prévoit la création d'une ou plusieurs UTN structurantes, à la commission spécialisée compétente du comité. Jusqu'à présent, cette commission avait l'habitude de s'interroger d'abord sur l'intérêt touristique des projets. Elle pourrait réorienter ses analyses dès lors que la loi impose de prendre en compte la vulnérabilité au changement climatique des espaces montagnards lors de la création d'UTN,

Dans le PLU de montagne, c'est le diagnostic du rapport de présentation qui est enrichi de l'analyse des besoins en matière d'UTN (art. L. 151-4 C. urb.). Les OAP comprennent des dispositions portant sur toute UTN (art. L. 151-6 C. urb.). S'agissant en revanche des UTN locales, les OAP doivent également en définir la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil ainsi que d'équipement (art. L. 151-7 C. urb.). Désormais, dans les PLU, l'encadrement des UTNL est plus exigeant que celui qui prévalait dans les SCOT pour les anciennes UTN départementales²⁶. Le projet de plan arrêté est ensuite soumis à divers avis dont celui de la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites²⁷.

La réforme prévoit aussi des mesures de facilitation des projets d'UTN, en guise de contrepartie aux exigences de planification. Tout d'abord, une procédure de rattrapage des projets oubliés ou pas assez anticipés est prévue, avec l'utilisation possible de procédures intégrées en vertu de l'article 74 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 (recours à la déclaration de projet : art. L. 300-6 C. urb. ; ou à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise : PIIE, art. L. 300-6-1 I bis C. urb.). Il s'agit de

²⁶ L'ancien article du Code de l'urbanisme prévoyait que les SCOT se bornaient à préciser les « principes d'implantation et la nature des UTN départementales » (anc. art. L. 141-23 C. urb.).

²⁷ Lorsque le projet de PLU prévoit la réalisation d'une ou plusieurs UTN locales (art. L. 153-16 C. urb.).

procédures réactives (et « compactées ») de mise en compatibilité des différentes normes d'urbanisme ou d'environnement inventées pour pallier la lourdeur des procédures d'évolution de chaque document ou norme d'urbanisme. Mais le recours à ces procédures est incertain. Par exemple, la PIIE ne suscite pas un enthousiasme débordant, notamment parce qu'elle surgit au mépris des efforts de planification réalisés en amont selon une logique de territoire. Elle exige aussi, comme toute procédure d'exception, que le projet revête un intérêt économique majeur et ce caractère s'apprécie compte tenu du caractère stratégique de l'activité concernée, de la valeur ajoutée qu'il produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'il permet ou du développement du territoire qu'il rend possible. Il faudra l'établir de manière précise et circonstanciée, le juge administratif exerçant *a priori* un contrôle entier²⁸. En outre, elle ne semble pas pouvoir s'appliquer à des projets d'aménagement de grande ampleur²⁹. Enfin, la procédure intégrée dédiée aux UTN dispose de ses propres délais (15 mois à compter de son engagement pour les UTNS, 12 mois pour les UTNL, le préfet pouvant « finaliser » la procédure lorsque la mise en compatibilité du document d'urbanisme n'est pas approuvée dans ces délais).

Ensuite, les projets d'UTN programmés ne subissent pas de délai de caducité. Ce ne sont pas au sens strict des projets autorisés après délivrance d'un acte administratif individuel unilatéral. Si l'on met de côté (sans ignorer son formalisme) le besoin d'adapter régulièrement les documents d'urbanisme pour ajuster ou revoir la localisation, la nature ou la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTN en fonction des hypothèses économiques ou touristiques sur lesquelles elles reposent ou des *business plans* des investisseurs, la programmation des UTN est pérenne pour peu que l'on respecte l'obligation d'évaluation des résultats des planifications et que l'on révisé ou modifie en conséquence les documents. À ce sujet, l'analyse des résultats du SCOT concerne dorénavant aussi les UTNS. On peut rappeler qu'elle doit intervenir tous les six ans, sans quoi le schéma devient caduc (art. L. 143-28 C. urb.). Pour les PLU, l'analyse s'opère tous les neuf ans et porte sur toutes les catégories d'UTN. Mais cette obligation ne s'accompagne pas explicitement d'un effet de caducité du PLU (art. L. 153-27 C. urb.).

c. L'exception : l'autorisation accordée par l'État

Si la loi renforce la programmation des UTN dans les planifications de droit commun, l'État conserve toutefois la possibilité d'autoriser certains projets d'UTN. Hormis le cas particulier des situations transitoires³⁰, l'État reste compétent pour délivrer des

²⁸ Comme en matière de révision simplifiée du PLU : CE, 23 oct. 2013, Cne de Crolles, n° 350077, *Constr.-urb.*, 2014, p. 16, obs. L. Santoni ; *RDI*, 2014, p. 5, note P. Soler-Couteaux.

²⁹ L. Santoni, « Après la PIL, la PIIE expliquée en 10 points », *Constr.-urb.*, 2017, n° 1, p. 15-17 ; J.-F. Joye, « La procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (le droit de l'urbanisme au secours des activités économiques) », *Droit et Ville*, n° 79, 2015, p. 119-134.

³⁰ Les demandes d'autorisation de création ou d'extension d'UTN déposées avant l'entrée en vigueur de la réforme des UTN demeurent régies par les dispositions antérieurement applicables. De même, les SCOT ou les PLU approuvés avant l'entrée en vigueur de la réforme demeurent régis par les dispositions antérieurement applicables jusqu'à leur prochaine révision



autorisations dans des situations qui deviendront exceptionnelles. Il peut autoriser une UTN structurante lorsqu'une commune n'est pas couverte par un SCOT et une UTN locale en l'absence de PLU. Il peut le faire encore pendant deux ans sans tenir compte du principe d'urbanisation limitée que pose l'article L. 142-4 C. urb. (qui s'applique pourtant à toute commune française non couverte par un SCOT). Cependant, à compter du 1^{er} janvier 2019, si l'État pourra toujours accorder des autorisations de réalisation d'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 communales³¹. Il ne pourra être dérogé à cette contrainte qu'avec l'accord du préfet, mais la dérogation sera difficile à obtenir en raison des conditions restrictives qu'impose l'article L. 142-5 C. urb. Il est enfin rappelé que dans les communes non couvertes par un SCOT, l'article L. 122-25 C. urb. ne rend possible la délivrance des autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation des UTNS que dans les communes dotées d'un PLU et des autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation des UTNL que dans les communes dotées d'une carte communale ou d'un PLU (pas d'UTN possible en commune soumise au seul règlement national d'urbanisme).

Sans changement par rapport au droit antérieur, tout projet de création d'UTN relevant d'une autorisation de l'État fait l'objet d'une mise à disposition préalable au public pendant un mois dans des conditions lui permettant de formuler ses observations. À l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité administrative en établit le bilan (art. L. 122-22 C. urb.). L'autorisation du préfet (de département ou de massif selon les cas) ne peut intervenir sans que des avis n'aient été préalablement rendus (art. L. 122-20 C. urb. : commission spécialisée du comité de massif pour les UTNS ; art. L. 122-21 : commission départementale des sites pour les UTNL). L'autorisation prend en compte les besoins de logements destinés aux salariés de la station, notamment les travailleurs saisonniers. Elle peut même en imposer la réalisation et prévoir des dispositions pour l'accueil et l'accès aux pistes des skieurs non-résidents (art. L. 122-23 C. urb.). Le délai de validité des autorisations d'UTN accordées par l'État a, en revanche, été augmenté. Les autorisations de création ou d'extension d'une UTN (structurante ou locale) deviennent caduques si, dans un délai de cinq ans à compter de leur notification au bénéficiaire (et non plus quatre), la réalisation des équipements et des constructions autorisés n'a pas été engagée. De surcroît, 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 dont la réalisation n'a pas été engagée. L'autorisation peut aussi être prorogée une seule

réalisée en application, respectivement, de l'article L. 143-29 ou du 1^o de l'article L. 153-31 C. urb. Il en est de même pour les projets de SCOT ou de PLU arrêtés avant l'entrée en vigueur du présent article. Si le SCOT n'a pas prévu d'UTN locales, celles-ci peuvent néanmoins être réalisées dans une commune couverte par un PLU, à la condition que ce dernier les prévienne, conformément aux articles L. 151-4 à L. 151-7 C. urb. dans leur rédaction résultant de la nouvelle loi (via OAP notamment).

31 Cela ressort de la lecture combinée (ubuesque) des art. L. 122-20 al. 2 et L. 122-21 al. 2 avec le 3^o de l'art. 71 VI de la loi du 28 déc. 2016 et l'art. L. 142-4.

fois par arrêté du préfet (et non plus par délibération du conseil municipal) pour une durée de cinq ans³². Ainsi, ces dispositions confèrent une durée de vie théorique fort longue aux autorisations « UTN » et sans équivalent au sein de la famille des autorisations d'urbanisme.

2. Un regain d'intérêt pour les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir

Les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) ont été créées par la loi du 13 novembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, mais leur bilan a été décevant au plan quantitatif. Elles sont susceptibles de s'appliquer à tout territoire et donc pas seulement aux zones de montagne. En réformant les ORIL, la loi du 28 décembre 2016 s'attaque aux problèmes des « lits froids » qu'il convient de mettre sur le marché locatif plutôt que de poursuivre le cycle infernal des constructions nouvelles en vue de remplir les stations (art. L. 318-5 et s. C. urb.). La réforme élargit les bénéficiaires des aides et laisse une plus grande liberté aux communes ou à leurs groupements pour imposer des obligations contractuelles sur-mesure aux propriétaires, qu'il s'agisse de louer ou – dorénavant – simplement d'occuper les biens sur des périodes négociées. De surcroît, les copropriétaires doivent être informés par le syndic de toute vente d'appartement afin de faciliter les achats d'appartements contigus pour en développer la taille et le confort. Ces mesures associent directement les propriétaires et les collectivités publiques à la résolution des difficultés. Elles exigent un fort volontarisme et des moyens financiers conséquents, qui ne sont pas évidents à mobiliser³³. Les effets du dispositif seront à estimer dans la durée. L'État s'engage aussi en parallèle, car l'article 69 de la loi de finances initiale pour 2017 a enfin réorienté un dispositif de défiscalisation (« Censi-Bouvard »), vers la rénovation des logements destinés à la location en résidence de tourisme, plutôt que de valoriser la construction neuve (art. 199 *decies* G bis CGI). Cette réorientation mérite d'être amplifiée pour inciter davantage les propriétaires à rénover les logements en montagne, et pas seulement ceux situés en résidence de tourisme.

Mais, au-delà de telles mesures, c'est encore une fois la planification urbaine qui est convoquée pour répondre à une question redoutable qui exige de composer avec le droit de propriété. La loi rend obligatoire la prise en compte de la réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les SCOT de montagne dès le diagnostic du rapport de présentation (art. L. 141-3 C. urb.). Le DOO précise ensuite les objectifs de cette politique (art. L. 141-12 3° C. urb.)³⁴. L'analyse tous les six ans des résultats

³² Art. L. 122-24 C. urb.

³³ F. Balaguer, « La relance mitigée des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) », *Constr.-urb.*, mars 2017, étude n° 3, p. 9.

³⁴ Si les objectifs assignés au SCOT sont désormais plus clairs, rien n'empêchait déjà de répertorier les besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier touristique dans le rapport de présentation ou de fixer des objectifs dans le DOO au titre de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé (art. L. 142-12 2° C. urb.).



de l'application du schéma se fera aussi en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir (art. L. 143-28 C. urb.). Le PLU est également concerné, mais moins explicitement. Si le diagnostic du rapport de présentation doit se pencher sur le problème (art. L. 151-4 C. urb.), rien n'est expressément prévu pour les OAP³⁵. Si les documents d'urbanisme limitent les extensions urbaines alors le dispositif de réhabilitation sera facilité. Ce serait ainsi donner de la consistance au concept de renouvellement urbain qui est l'un des objectifs majeurs de l'urbanisme français depuis la loi du 13 décembre 2000 mais dont la déclinaison en montagne est assez peu engagée pour l'instant. La question se pose aussi de savoir si le SCOT pourrait imposer le respect de plafonds de « lits froids » par communes ou par secteurs à titre d'orientation. La lecture de l'article L. 141-12 3° ne semble pas l'exclure.

3. Le lien renforcé entre les planifications urbaines et les ressources forestières

Le lien entre la politique forestière et la planification urbaine est timidement renforcé par la loi « Montagne 2 ». C'est ainsi que les objectifs spécifiques fixés en faveur de la forêt dans le cadre de la politique nationale de la montagne « peuvent être pris en compte³⁶ » par les documents d'urbanisme³⁷. La double mollesse qu'induit le caractère « facultatif » de la « prise en compte » des objectifs nationaux de la politique forestière en montagne ne fait pas de cette initiative une mesure contraignante. Par contre, le SCOT comme le PLU doivent désormais « prendre en compte » les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière³⁸. Si la question forestière n'échappait pas à ces documents d'urbanisme (qui peuvent protéger les forêts), en revanche plus novateur est le lien qui est fait entre des documents encadrant l'utilisation ou l'occupation des sols et un document de gestion de l'accès à la ressource forestière. Le but de ce dernier est de faciliter la desserte des forêts et des aires de stockage du bois par des itinéraires empruntant les routes afin d'assurer le transport des grumes depuis les chemins forestiers jusqu'aux différents points de livraison³⁹. Ces mesures sont importantes pour la filière « bois ».

³⁵ Ce qui n'empêche pas de prendre des mesures de droit commun portant sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager (art. L. 151-7 4° C. urb.) ou de contrôler davantage le changement de destination des immeubles.

³⁶ Sur la notion de prise en compte et ses souplesses : *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, Le Moniteur, 2^{ème} éd. 2013, H. Jacquot, p. 807.

³⁷ Nouvel article 18 bis de la loi du 9 janvier 1985 inséré par l'article 51 de la loi du 28 décembre 2016. Les mesures spécifiques en faveur de la forêt en montagne ont pour objectifs de faciliter l'accès aux massifs forestiers en vue de leur exploitation, d'encourager leur aménagement durable, de favoriser le reboisement et d'encourager l'entreposage et le stockage de bois sur des sites appropriés et la présence d'outils de transformation à proximité des zones d'exploitation du bois.

³⁸ Articles L. 131-2 6° et L. 131-5 2° C. urb. (article 72 de la loi du 28 décembre 2016).

³⁹ Le schéma départemental d'accès à la ressource forestière a été créé par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (art. L. 153-8 C. for.). Le département l'élabore chaque année en concertation avec les communes et les EPCI concernés.

II. RÉGIME DES SERVITUDES ADMINISTRATIVES ET DES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DES SOLS : DES MESURES HÉTÉROCLITES

La loi du 28 décembre 2016 contient aussi un certain nombre de dispositions qui affectent la maîtrise générale de l'urbanisation en montagne. Bien qu'intéressantes pour l'économie locale, elles présentent le risque d'accélérer l'artificialisation de la nature si elles ne sont pas maîtrisées. La loi assouplit encore le principe de construction en continuité de l'existant (A), prévoit diverses mesures ayant un impact sur les terres agricoles ou les espaces naturels (B) et tente sans convaincre de revaloriser l'action en démolition (C).

A. NOUVELLE ÉROSION DU PRINCIPE DE CONSTRUCTION EN CONTINUITÉ DE L'URBANISATION EXISTANTE

L'érosion des principes d'urbanisation en montagne issus de la loi de 1985 se poursuit⁴⁰. Sans doute, le droit actuel ne permettait-il pas suffisamment de construire... L'un des principes d'urbanisation les plus importants est défini par l'article L. 122-5 C. urb. Celui-ci énonce l'indispensable principe de construction en continuité de l'urbanisation existante. Il s'impose uniquement en zone de montagne. En dehors des exceptions et dérogations que la loi prévoit pour l'application de ce principe (UTN, hameaux, études des PLU, etc.), il s'applique à l'exclusion de tout autre régime de construction limitée⁴¹. Or, l'article L. 122-5 a encore été modifié par l'ajout d'une disposition d'apparence anodine. En discontinuité des zones urbanisées, il est désormais possible de construire des annexes de taille limitée aux constructions⁴². La notion d'annexe n'est pas clairement définie à ce jour⁴³, en dehors de l'idée qu'il s'agit de constructions qui dépendent d'un bâtiment principal. Il peut s'agir d'abris de jardin, d'abris pour animaux, de piscines, de garages, etc., accolés ou non accolés au bâti existant. Outre les précisions que la jurisprudence administrative apportera, il revient par excellence au PLU de définir et d'encadrer la

⁴⁰ Ph. Juen, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », in *L'urbanisation de la montagne*, op. cit. p. 73-93.

⁴¹ CE, 16 avril 2012, Min. écologie c/ M. Leca, n° 323555.

⁴² Article L. 122-5 : « L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées ».

⁴³ Le lexique national d'urbanisme dont la rédaction est prévue par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 pourrait les définir. Le règlement du PLU pourra, s'il y a lieu, préciser les définitions du lexique national et les compléter par celles qu'il estime utiles à son application (cf. art. R. 111-1, R. 151-15, R. 151-16 C. urb).



réalisation de ces annexes afin d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone (conditions de taille, de hauteur, d'emprise, caractère accolé ou pas au bâtiment principal, etc.).

Au fur et à mesure des modifications législatives, et au contraire de l'article homologue de la loi « Littoral »⁴⁴, l'article L. 122-5 a perdu de ses effets – voire de son sens – car de nombreuses exceptions ou dérogations sont possibles, qu'elles soient prévues par la loi ou les documents d'urbanisme ; si bien que ce principe apparaît aujourd'hui éloigné de l'objectif d'intérêt général qu'il poursuivait au moment de la promulgation de la loi de 1985 (en l'occurrence la lutte contre le mitage des constructions en montagne). S'agissant de la construction d'annexes, il semble, par exemple, que le régime de droit commun applicable en zones agricoles ou naturelles soit plus restrictif. En effet, l'article L. 151-12 C. urb. autorise certes la construction d'annexes en zone A ou N du PLU, mais il impose aux communes de transmettre pour avis le futur règlement du PLU qui encadrera la construction des annexes à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers⁴⁵ ; ce que ne prévoit pas l'article L. 122-15, directement opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme nonobstant l'existence des zonages des PLU. En résumé, si la loi a pour objectif d'adapter la législation aux contraintes des territoires de montagne, elle ne devrait pas avoir pour objectif ou effet d'exonérer la montagne, territoire fragile et d'exception, des procédures protectrices des sols qui existent ailleurs (et qui ont été renforcées ces dernières années pour lutter contre la surconsommation foncière). Le législateur devrait corriger ces divergences afin de respecter le principe de non-régression récemment consacré en droit français de l'environnement⁴⁶.

À propos de la notion de « continuité » de l'existant, la loi du 28 décembre 2016 crée aussi un article L. 122-5-1 qui précise que le principe de continuité s'apprécie « au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux ». Cette disposition n'est pas une nouveauté car elle existait déjà dans le Code de l'urbanisme depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003⁴⁷. Ces critères d'appréciation sont utilisés par la jurisprudence

44 Art. L. 121-8 C. urb.

45 La saisine de cette commission est également prévue pour l'application des articles L. 111-3 et L. 111-4 C. urb. relatifs au principe de constructibilité limitée qui s'applique en France dans les communes soumises au seul règlement national d'urbanisme et en dehors des zones de montagne.

46 Article L. 110-1 9° C. env. : « Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ». Sur le cantonnement des effets du principe, v. Cons. const. décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 ; A. Van Lang, « La loi Biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée », *AJDA* 2016, p. 2381 ; P. Savin, « Principe de non-régression : un nouveau pilier du droit de l'environnement », *Complément Urbanisme Aménagement*, n° 29-2016, p. 32-36.

47 Pour délimiter des hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations

administrative afin de contrôler concrètement la continuité des projets de construction à l'urbanisation existante.

B. MESURES AYANT UN IMPACT SUR LES TERRES AGRICOLES OU LES ESPACES NATURELS

La loi du 28 décembre 2016 est décevante s'agissant de la préservation des terres agricoles ou des espaces naturels. Elle prévoit des dispositions qui ne semblent pas à la hauteur des enjeux de lutte contre la déprise agricole même si l'intention du législateur est de renforcer la préservation des terres nécessaires au maintien des activités agricoles (1). Le texte retouche en parallèle deux servitudes administratives. Si la loi étend le champ d'application de la servitude de passage sur les propriétés privées (2), en revanche, la loi stabilise utilement la procédure de restauration des chalets d'alpages en modifiant la chronologie d'instauration de la servitude administrative restreignant l'accès à l'immeuble. Elle sophistique ainsi cette procédure de valorisation du patrimoine montagnard (3). Enfin, elle permet la préservation du patrimoine hydraulique (4).

1. La précision apportée au principe de préservation des terres agricoles

Énoncé à l'article L. 122-10 C. urb., le principe de préservation des terres agricoles constitue un autre principe fondamental de l'urbanisme en montagne. Il a été modifié par l'article 75 de la loi du 28 décembre 2016 mais dans des proportions trop faibles pour prétendre enrayer le processus de réduction des terres agricoles. La loi a précisé la nature des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières qu'il faut préserver. Elle dispose qu'il s'agit « en particulier [d]es terres qui se situent dans les fonds de vallée ». C'est en effet dans ces secteurs convoités que le mitage et l'étalement urbain grignotent souvent les « bonnes » terres agricoles, plates et en général mécanisables. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie toujours au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également toujours pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. Le législateur a donc préféré caractériser le type de terres à préserver en particulier plutôt que d'étendre les motifs permettant de préserver les terres agricoles. Cette caractérisation par la loi pourrait présenter des effets pervers. Elle peut insinuer que toutes les terres agricoles ne se valent pas et donc que toutes ne sont pas impérativement à préserver. De plus, la notion de « fonds de vallée » est d'ordre géographique et relative à chaque vallée. Elle n'est pas juridique.

existants en continuité desquels le PLU ou la carte communale prévoit une extension de l'urbanisation et pour interpréter des notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants lorsque la commune n'est pas dotée d'un PLU ou d'une carte communale : cf. art. L. 122-6 C. urb.

RJ•E 2/2017



En pratique, il reviendra encore aux documents d'urbanisme de préserver ces terres et tout spécialement aux PLU de concilier les divers intérêts en présence⁴⁸.

2. Extension des servitudes de passage, d'aménagement et d'équipement de pistes de loisirs non motorisés

Soucieux de développer un tourisme « quatre saisons », le législateur a étendu le champ d'application des servitudes de passage sur les propriétés privées dans le but de développer les activités hors ski (VTT, etc.). Pour mémoire, la servitude de passage est une servitude d'utilité publique imposée dans un but d'intérêt général par décision motivée du préfet (ou par décret en Conseil d'État en cas d'opposition du conseil municipal d'une commune intéressée). Elle ne se limite pas au seul passage des personnes : elle permet aussi de faciliter les travaux pour installer des pylônes, des canons et autres canalisations pour enneigeurs, le passage des engins et des agents pour la maintenance, etc.⁴⁹. La nouvelle rédaction de l'article. L. 342-20 C. Tourisme dispose que la servitude peut être instituée pour assurer dans le périmètre d'un site nordique ou, désormais (ce qui est plus vaste) d'un domaine skiable, « le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement ». Comme elle affecte le sol et notamment les sols utiles à l'agro-pastoralisme, l'avis de la chambre d'agriculture (et non pas de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers) 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, cet avis permettra à la chambre d'agriculture d'apprécier les risques de conflit d'usage en dehors des périodes d'enneigement.

Cette servitude était pensée au départ pour le ski de piste. Elle ne gênait pas énormément les propriétaires, la neige empêchant ou limitant la plupart des activités concurrentes l'hiver (activités de loisirs ou liées à l'agriculture). Or, la « déspecialisation » de cette servitude ne cesse de se développer depuis 1985 afin d'étendre son usage. Par ailleurs, s'agissant d'une servitude qui tend à faciliter la pratique de « sports de nature », elle échappe (comme lorsqu'elle a pour but de faciliter la pratique du ski de fond ou l'accès aux sites d'alpinisme ou d'escalade) à l'obligation de mise en œuvre dans les secteurs réservés à cet effet par le PLU⁵⁰. Il va cependant devenir utile de qualifier ces sports et de se demander s'ils sont vraiment des sports « de nature » lorsque leur pratique s'accompagne d'aménagements significatifs : rampes et tremplins pour VTT de descente, virages en bois, socles...

⁴⁸ CE, 6 fév. 1998, Cne de Faverges, n° 161812, *BJDU*, 1/98, p. 37, concl. Touvet ; CE, 22 sept. 1997, Cne d'Eygliers, n° 137416 ; J.-F. Joye, « L'écriture des PLU de montagne », *op. cit.*, p. 516.

⁴⁹ G. Mollion, « La gestion partagée des sols et l'urbanisation de la montagne. Le rôle de la servitude "loi Montagne" », in *L'urbanisation de la montagne*, *op. cit.* p. 153-164.

⁵⁰ À la différence du ski alpin (obligation de mise en œuvre dans des secteurs délimités par le PLU ; art. L. 342-18 C. tour.).

L'absence de garantie que représente le PLU pour encadrer la mise en œuvre de la servitude est dommageable tant pour le respect du droit de propriété que pour l'environnement. La planification permet d'ouvrir un débat avec le public en amont sur la délimitation des secteurs réservés au ski, sous contrôle du juge administratif. Même si cette servitude a été confortée par un arrêt du Conseil d'État, qui n'y a pas décelé d'atteinte au principe d'égalité et au droit de propriété⁵¹, il n'est pas certain que son régime soit stabilisé. La perspective d'une multiplication des conflits d'usages en été risque d'aboutir à des contentieux déclenchés par certains propriétaires hostiles à l'accroissement des charges qui pèseront sur leurs biens. L'impact financier de cette servitude n'a pas été non plus évalué, alors qu'elle est susceptible de donner lieu à indemnité, voire de permettre l'usage du droit de délaissement si elle compromet gravement l'exploitation agricole ou sylvicole d'un terrain grevé⁵². Au passage, on peut rappeler que ce droit de délaissement ne peut valoir que lorsque la servitude compromet gravement l'exploitation agricole ou sylvicole. Il ne concerne pas l'atteinte à l'usage paisible du bien par un propriétaire, atteinte qui pourrait se développer à l'avenir.

3. L'obligation d'instauration de la servitude administrative restreignant l'usage des chalets d'alpage

On note la stabilité du droit relatif à la procédure de restauration des chalets d'alpage, sujet de préoccupation en certains secteurs de montagne comme dans les Alpes du Nord. Bien qu'elle s'inscrive dans l'esprit de la loi Montagne afin de vitaliser les territoires tout en préservant le patrimoine, la procédure de restauration des chalets d'alpage déroge au principe de préservation des terres agricoles, d'autant que le chalet d'alpage, emblème désiré de la montagne, peut devenir une résidence secondaire. Même si l'on admet l'effet bénéfique de la dynamisation rurale induite par ces restaurations, c'est le paysage qui évolue, notamment dans les zones intermédiaires de moyenne ou petite montagne où se posent les problèmes sournois du mitage (artificialisation des sols, financement public des réseaux, passage des voitures, etc.). Cette procédure de restauration fait intervenir deux autorisations : celle du préfet au titre de la valorisation du patrimoine montagnard et celle du maire (s'il est compétent en matière d'autorisation de construire) au titre du respect du droit de l'urbanisme. L'autorisation préfectorale ne se substitue pas à l'autorisation d'urbanisme qui seule permet d'engager les travaux⁵³. Toutefois, ces polices ne s'exercent pas en même temps : il faut d'abord obtenir l'autorisation de l'État avant de déposer une demande d'autorisation de réaliser les travaux⁵⁴.

⁵¹ CE, 30 déc. 2016, Mme B, n° 404348, Ph. Yolka, « Sur la constitutionnalité de la "servitude Montagne" », *JCP Act*, 6 fév. 2017, p. 3-4.

⁵² Art. L. 342-24 à L. 342-26-1 C. tour.

⁵³ J.-F. Joye, « Le chalet d'alpage, nouvel enjeu d'urbanisation dans les pâturages », *Constr.-urb.*, 3-2015, p. 8-14.

⁵⁴ CAA Nancy, 31 oct. 1996, *Alsace Nature et a.*, n° 95NC01291, *BJDU*, 1996, p. 453, obs. B. Phémolant.



Jusqu'à présent, le maire pouvait subordonner la réalisation des travaux à l'institution d'une servitude administrative restreignant l'accès ou l'usage du bâtiment, notamment en période hivernale. Or, en pratique, la servitude est souvent absente alors qu'elle peut prévenir l'augmentation, pour les communes, des charges financières de création ou d'entretien des réseaux – et pas simplement le déneigement des voies. Trop de maires ont « oublié » d'instituer la servitude⁵⁵. C'est pour répondre à cette problématique et dégager la responsabilité des communes (et non pas renforcer la préservation des terres agricoles) que la loi prévoit à présent que la délivrance par le préfet de l'autorisation de restauration des chalets d'alpage est subordonnée à l'établissement de la servitude par le maire⁵⁶. Enfin, par dérogation à la règle selon laquelle le silence vaut acception, l'autorisation délivrée par le préfet est à présent expresse, afin d'éviter que l'autorisation soit considérée donnée alors que la servitude n'a pas été préalablement mise en place⁵⁷. Le texte amplifie ainsi l'importance de cette servitude qui a été récemment jugée conforme à la constitution⁵⁸. Il est toutefois possible de contester l'instauration de cette servitude. Ce n'est pas une prescription de l'autorisation d'urbanisme. Elle constitue une décision administrative distincte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Rappelons qu'elle doit être publiée au fichier immobilier, ce qui est la condition de son entrée en vigueur. Elle perdure quelles que soient les modifications futures du bâtiment ou les changements de propriétaire. Mais elle doit être supprimée ou modifiée si les conditions de desserte du chalet évoluent⁵⁹.

4. La valorisation du patrimoine hydroélectrique

L'article L. 211-1 C. env. a été complété afin de rétablir une disposition créée par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine mais supprimée un mois plus tard par loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Elle

⁵⁵ Terme utilisé dans l'étude impact du projet de loi, 14 sept. 2016, p. 58.

⁵⁶ Le maire par principe mais il s'agira aussi du préfet en l'absence de document de planification urbaine.

⁵⁷ Art. L. 122-11 5^{ème} al. C. urb. : « Lorsque les chalets d'alpage ou bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorisation, qui ne peut être qu'expresse, est subordonnée à l'institution, par l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou prendre la décision sur la déclaration préalable, d'une servitude administrative, publiée au fichier immobilier, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Cette servitude précise que la commune est libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics. Lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie carrossable, la servitude rappelle l'interdiction de circulation des véhicules à moteur édictée par l'article L. 362-1 du code de l'environnement ».

⁵⁸ Déc. n° 2016-540 QPC du 10 mai 2016, Société civile Groupement foncier rural Namin et Co., *AJDA* 2016, p. 928, obs. M.-C. de Montecler ; *Dr. adm.* 2016, comm. 66, note F. Balaguer.

⁵⁹ CAA Lyon, 19 mai 2011, Mme Nadine A., n° 09LY01441.

avait été supprimée au motif qu'elle gênait l'application du principe de continuité écologique et donc les objectifs fixés par la directive-cadre européenne sur l'eau. Désormais, la gestion équilibrée de la ressource en eau ne fait plus obstacle à la préservation du patrimoine hydraulique protégé soit au titre des monuments historiques, des abords ou des sites patrimoniaux remarquables, soit en application de l'article L. 151-19 C. urb., lequel permet au règlement du PLU de protéger ce type de bâti. Cette disposition, qui n'a rien de propre à la montagne, ressemble fort à un cavalier législatif⁶⁰.

C. LA REVALORISATION EN TROMPE L'OEIL DE L'ACTION EN DÉMOLITION

La nouvelle loi tente de redonner un peu de lustre à l'action en démolition exercée devant le juge judiciaire à l'encontre de constructions irrégulières mais conformes à l'autorisation d'urbanisme délivrée (le permis ayant été annulé par la suite par la juridiction administrative). Las, les constructions irrégulières ont encore de beaux jours devant elles. Le problème est que cette reconquête est assise sur un mécanisme théorique. La modification de l'article L. 480-13 C. urb. ne porte pas sur les conditions techniques de mise en œuvre de l'action en démolition (par exemple le délai de prescription n'a pas été étendu) mais sur les lieux où cette action est ouverte. Il faut rappeler que l'intensité de cette action avait été très amoindrie par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques au point que l'une des rares sanctions qui inquiètent les constructeurs a disparu sur une large part du territoire français, ce qui ne risque pas d'améliorer l'effectivité de la règle d'urbanisme⁶¹. L'article 78 de la loi du 28 décembre 2016 permet de la réintroduire dans des secteurs remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard que les prescriptions particulières de massifs (PPM) décideraient de protéger. Or, on l'a dit plus haut, ces prescriptions existent en droit français depuis 1985 et pas une seule n'a vu le jour en trente ans (sur les PPM v. *supra*). L'action en démolition pourrait cependant tout à fait être effective en montagne si les collectivités publiques utilisaient les possibilités offertes par l'article L. 480-13. Celui-ci permet en effet d'appliquer l'action en démolition, outre par l'entremise des PPM, « dans les espaces, pay-sages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (...) lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols ». En outre, à ces mécanismes volontaristes, l'action en démolition s'applique de plein droit dans la bande de trois cents mètres des parties naturelles des

⁶⁰ L'article 86 de la loi du 28 décembre 2016 ajoute un § III à l'article L. 211-1 C. env. Ce texte précise le patrimoine hydraulique visé : « en particulier des moulins hydrauliques et de leurs dépendances, ouvrages aménagés pour l'utilisation de la force hydraulique des cours d'eau, des lacs et des mers ».

⁶¹ E. Carpentier, « La sanction de la règle d'urbanisme, réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme », *RFDA*, 2016, p. 977-881 ; R. Noguellou, « L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *RDI* 2016, p. 237.



rives des plans d'eau naturels ou artificiels de montagne d'une superficie inférieure à mille hectares, dans les zones Natura 2000, dans les sites classés ou encore les réserves naturelles, nombreuses en montagne (article L. 480-13 1° C. urb.)

Toujours à propos du sujet de la démolition, la loi du 28 décembre 2016 assortit désormais l'autorisation d'exécution des travaux pour réaliser les remontées mécaniques d'une obligation de démantèlement et de remise en état des sites dans un délai de trois ans à compter de la mise à l'arrêt définitive de ces remontées. Le régime juridique de cette démolition reste néanmoins à ... construire (article L. 472-2 et L. 472-4 C. urb. ; V. l'article de Ph. Yolka, *dans ce numéro*). La Convention alpine produit ainsi quelques (petits) effets⁶² dans le paysage législatif français.

Malgré le constat partagé des enjeux, à la lecture de la nouvelle loi, la montagne reste un espace à aménager, un espace de conquête de l'homme sur la nature. La loi ne part pas du constat d'un territoire fini, trop urbanisé, à la différence de la loi Littoral du 3 janvier 1986 plus orientée vers la protection d'un espace sur-aménagé et qui bénéficie jusqu'à présent d'une certaine stabilité. Mais, l'heure n'est pas au bilan. Même si on peut regretter que la loi n'impulse pas une dynamique plus affirmée en faveur d'un modèle plus sobre de développement, en étant un peu timorée quant à certains sujets ou en se bornant souvent à poser des objectifs généraux discursifs ou en offrant de simples possibilités d'agir, il est hasardeux de faire le procès du droit. Le droit actuel permet déjà d'urbaniser autrement par des politiques publiques raisonnées. Depuis la réforme de décentralisation administrative engagée en 1982 en France, la « boîte à outil » des procédures d'urbanisme n'a jamais été aussi conséquente. Les procédures autorisent tout : l'aménagement comme la protection. Il faut croire à la modération des projets, le rôle plus prépondérant de l'État par le passé n'ayant du reste pas empêché les excès d'urbanisation. En matière de transport, par exemple, si une logique intercommunale était forte en montagne, peut-être que des politiques plus ambitieuses seraient mises en œuvre pour faciliter les trajets domicile-travail ou pour acheminer collectivement les touristes sur les lieux de récréation. Tel n'est pas le cas. Il revient donc aux communes et à leurs groupements de définir le sens du développement local et surtout de se donner les moyens d'exercer les compétences que le législateur leur confie. Or, les moyens administratifs ou l'ingénierie technique d'urbanisme ou d'environnement font encore souvent défaut dans les communes ou, plus encore, dans les intercommunalités en montagne. Davantage encore que la règle de droit, la question des moyens des services publics est un gage de développement raisonné et pérenne des stations et villages de montagne.

⁶² L'article 12 al. 2 du protocole Tourisme en l'espèce.