

PREFET DU TERRITOIRE DE BELFORT

Direction départementale des territoires

Belfort, le 24 DEC. 2019

Service Habitat et Urbanisme
Cellule Urbanisme et Planification
Affaire suivie par : Aurélien COLLE
Tél : 03 84 58 86 72
Courriel : aurelien.colle@territoire-de-belfort.gouv.fr

Le préfet du Territoire de Belfort

à

Monsieur le président de la communauté de
communes des Vosges du Sud

Objet : Porter à connaissance complémentaire dans le cadre de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes des Vosges du Sud : application de la loi montagne, abrogation des cartes communales et nouvelle définition des zones humides.

Référence : La réunion d'information du 23 septembre 2019.

P.J. : Diaporama de présentation.

Les territoires de montagne couvrent un tiers de la France et 15 % de la population française y vit, soit 10 millions d'habitants. 30 % du territoire métropolitain sont occupés par des massifs montagneux et 1 commune sur 6 se trouve en zone de montagne¹.

Destination phare en Europe pour la pratique des sports d'hiver, la montagne française a su préserver ses paysages, ainsi que ses activités agricoles et pastorales. Lieu de vie, de savoir-faire et de traditions, poumon économique pour le tourisme, aussi bien hivernal qu'estival, la montagne est un territoire à enjeux qui mérite un statut particulier afin de trouver un bon équilibre entre développement et protection.

Afin de répondre à cet objectif, la loi du 9 janvier 1985, dite « loi montagne », relative au développement et à la protection de la montagne, et complétée par la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (dite « loi montagne II ») consacre un principe d'équilibre entre préservation des espaces naturels et développement des activités.

¹ **Sources :** données 2018 communiquées par le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.



Si la loi précitée ne donne pas de définition précise de la montagne, elle définit toutefois la notion de zone de montagne au regard de différentes contraintes naturelles rencontrées par ces territoires : une pression foncière importante dans les zones touristiques, des difficultés liées à la déclivité, à l'accès, à l'altitude et au climat qui impliquent un accroissement important des coûts des travaux ou d'utilisation de matériel, notamment mécanique, ainsi que la préservation d'écosystèmes spécifiques et de paysages. L'article 3 de la loi montagne définit plus précisément une zone de montagne comme un ensemble de « *communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important du coût des travaux* » suite à un classement effectué selon des critères d'altitude, de climat et de fortes pentes.

Plus de 5 600 communes sont soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne. Ces communes sont listées par 9 arrêtés intervenus entre le 20 février 1974 et le 6 septembre 1985.

Conformément au décret n°2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs, chaque zone de montagne est par ailleurs rattachée à un massif. En l'espèce, la communauté de communes des Vosges du Sud (CCVS) est rattachée au massif vosgien. Il convient de préciser que seules les zones de montagne sont à prendre en compte lorsqu'il s'agit de déterminer l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne. Les massifs et les zones de montagne s'avèrent donc être deux notions distinctes : le massif est un découpage administratif tandis que la zone de montagne a introduit des principes à portée juridique présentés à l'occasion de la réunion d'information qui s'est tenue le 23 septembre dernier dans les locaux de la direction départementale des territoires.

Votre collectivité s'est engagée depuis le 12 avril 2017 dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) concernant l'ensemble de son territoire. 12 de ses communes membres se situent en zone de montagne : Auxelles-Bas, Auxelles-Haut, Etueffont, Giromagny, Grosagny, Lamadeleine-Val-des-Anges, Lepuix, Petitmagny, Rievescemont, Rougegoutte, Rougemont-le-Château et Vescemont.

Dans la continuité de la réunion précitée, et en complément du diaporama ci-joint, le présent porter à connaissance a pour objectif de présenter les trois principales notions introduites par la loi montagne dont le PLUI devra tenir compte :

1. l'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante,
2. les unités touristiques nouvelles (UTN),
3. la protection des rives des plans d'eau naturels et artificiels.

1. L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

Conformément aux dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, il convient de réaliser l'urbanisation en continuité des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles. Il s'agit d'éviter les constructions dispersées dans une logique de préservation des espaces et des paysages montagnards, ainsi que des terres nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières.

Ce principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voiries et réseaux (cf. article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme). Dans la mesure où chaque cas se révèle différent, l'appréciation de cette notion doit être effectuée à l'aide de cartes, de photographies et éventuellement après une visite des lieux.

Il est possible de retenir les critères suivants afin de définir la notion de continuité : les distances entre les bâtiments, la densité, la forme et la logique de l'urbanisation locale, les caractéristiques architecturales, paysagères et topographiques et la présence de voies ou de réseaux dont la seule existence n'est pour autant pas nécessairement synonyme d'urbanisation. Le critère essentiel doit rester l'éloignement dans la mesure où une distance trop élevée empêche de remplir la condition de continuité.

Il existe toutefois des exceptions à ce principe d'extension de l'urbanisation en continuité, notamment pour le bâti déjà existant : reconstructions à l'identique, changements de destination, extensions limitées des constructions existantes et annexes de taille limitée.

Il est également possible de déroger au-dit principe pour la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, les UTN, les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières, les équipements sportifs, ainsi que l'ensemble des exceptions visées par l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme (principalement les installations scientifiques et militaires et celles nécessaires à la protection contre les risques).

Aux exceptions précitées s'ajoute également la possibilité de déroger à ce principe de continuité, sous réserve que le document d'urbanisme ou le schéma de cohérence territorial (SCoT) comporte une étude dite « de discontinuité ». Cette dernière doit justifier le respect des critères suivants : la préservation des terres agricoles, pastorales ou forestières, la préservation des paysages et des milieux caractéristiques du patrimoine naturel, la protection contre les risques naturels et la prise en compte des spécificités locales. En l'absence d'étude de discontinuité, il est obligatoire de démontrer que cette urbanisation en discontinuité se révèle nécessaire.

2. Les unités touristiques nouvelles.

Les UTN correspondent à des projets de constructions, d'équipements ou d'aménagements touristiques dont la caractéristique est de pouvoir s'implanter sans être soumis au principe d'urbanisation en continu, mais en respectant les grands équilibres naturels et la qualité des sites.

Les UTN existaient avant la loi montagne du 9 janvier 1985. La loi montagne II du 28 décembre 2016 a introduit une distinction entre les UTN locales, planifiées par le PLUI, et les UTN structurantes, planifiées par le SCoT. Les différents seuils qui permettent de qualifier une UTN de locale ou structurante, en fonction de la nature du projet, peuvent être consultés dans le tableau reproduit en page 18 du diaporama joint.

3. La protection des rives des plans d'eau naturels et artificiels.

Conformément aux dispositions de l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme, les rives naturelles des plans d'eau dont la surface est inférieure à 1 000 hectares sont soumises à un périmètre d'inconstructibilité de 300 mètres à compter de la rive.

Ces dispositions s'appliquent aux plans d'eau partiellement situés en zone de montagne.

Peuvent toutefois être exclus du champ d'application du présent article :

1) les plans d'eau dont moins du quart des rives est situé dans la zone de montagne. Un arrêté du préfet coordonnateur de massif est alors nécessaire.

2) certains plans d'eau en fonction de leur faible importance, sur la base d'une étude devant être prévue par le SCoT ou le document d'urbanisme en cours d'élaboration. Cette étude doit impérativement justifier du caractère de moindre importance de ces plans d'eau. La demande de dérogation est ensuite étudiée par la commission départementale de la nature, des sites et des paysages.

Tels sont les principes essentiels de la loi montagne que je souhaitais porter à votre connaissance dans le cadre du processus d'élaboration du PLUI de votre collectivité. Ces différentes dispositions doivent permettre, d'une part la préservation des espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, et, d'autre part, la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

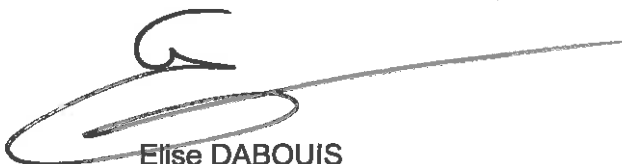
Au cours de la réunion du 23 septembre 2019, deux autres sujets ont été abordés en points divers, et sur lesquels je souhaite revenir : l'abrogation des cartes communales et la nouvelle définition des zones humides.

Afin de permettre au PLUI d'entrer en vigueur, il conviendra d'abroger les cartes communales encore opposables sur le périmètre de la CCVS. En effet, dans son avis n°303421 du 28 novembre 2007, le Conseil d'État a considéré que *« la carte communale et le PLU étant deux documents d'urbanisme exclusifs l'un de l'autre, une carte communale ne peut entrer légalement en vigueur que si la commune n'est pas dotée d'un PLU (ou POS) applicable. En conséquence, une collectivité dotée d'un PLU peut engager l'élaboration d'une carte communale, mais cette dernière n'entrera en vigueur que si le PLU ne l'est plus »*. Cette jurisprudence établit qu'une carte communale n'abroge pas les dispositions d'un PLU préexistant. Suivant la même logique, l'approbation d'un PLUI n'abrogerait pas une carte communale. Un PLUI approuvé ne pourrait donc pas entrer en vigueur sur la partie de territoire couvert par une carte communale non abrogée. Le parallélisme des formes devra alors être respectée. A ce titre, à la question n°39836 posée au gouvernement, il a été répondu le 13 mai 2014 *« qu'à défaut de procédure spécifique au titre du code de l'urbanisme, [...] si l'abrogation de la carte communale s'accompagne de l'élaboration d'un PLU(I), afin de sécuriser la procédure sans coûts ni difficultés supplémentaires pour les communes, [il est possible] de réaliser une enquête publique unique portant à la fois sur l'abrogation de la carte communale et sur l'approbation du PLU(I), et de veiller notamment à ce que la délibération finale emporte à la fois approbation du PLU(I) et l'abrogation de la carte communale, l'ensemble s'accompagnant d'une décision du préfet »*.

En ce qui concerne les zones humides, la loi du 24 juillet 2019 et l'article L. 211 - 1 du code de l'environnement modifient la définition de ces dernières. Désormais, un seul critère permet de définir une zone humide : soit l'humidité des sols, soit la présence d'une végétation caractéristique. Auparavant, ces deux critères étaient cumulatifs.

Les services de la direction départementale des territoires restent à votre disposition pour tout complément d'information.

Pour le préfet,
La sous-préfète, secrétaire générale
de la Préfecture du Territoire de Belfort,



Elise DABOUIS

Copie adressée à :

- Monsieur le Directeur de l'agence d'urbanisme du Territoire de Belfort.