N° 61
Juillet 2019
Commission fédérale de Protection de la Montagne

LETTRE DU MILIEU MONTAGNARD

DOSSIER : LA PROTECTION DE LA MONTAGNE PAR LES RÈGLES D'URBANISME *(seconde partie)*

Ce numéro 61 complète et termine la présentation, commencée dans le numéro 60, sur la protection de la montagne par les règles d'urbanisme s'y appliquant spécialement.

Nous espérons que ces deux numéros constitueront ensemble un « mémo » pratique pour guider les interventions de nos bénévoles dans l'élaboration de projets de territoires de montagne, notamment SCOT et PLU.

LES TERRES AGRICOLES, PASTORALES ET FORESTIÈRES (FICHE N° 6)[1]

« *Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée, sont préservées (…)* » (L 122-10 CU[2]). Elles doivent être identifiées dans les documents de planification, SCOT et PLU, et réservées à leur vocation dans toutes les décisions d'utilisation du sol, y compris par exemple lors d'une déclaration d'utilité publique.

C'est particulièrement important pour les terres de fond de vallée (précision apportée en 2016) favorables aux cultures ou aux prairies, car elles sont rares et convoitées pour d'autres activités. Cette protection n'est bien sûr pas absolue, mais doit s'apprécier au regard de leur importance pour les systèmes d'exploitation et de leur qualité.

© Jan Novak - collection FFCAM

Dans ces espaces sont toutefois admis des constructions nécessaires à ces mêmes activités agricoles, pastorales ou forestières, ainsi que certains équipements sportifs liés notamment au ski et à la randonnée et la restauration de chalets d'alpage (voir plus loin fiche n° 10).

En pratique, toutes les terres agricoles et pastorales de qualité qui sont effectivement exploitées à ce jour devraient bénéficier de cette préservation. C'est le maintien d'une agriculture de montagne, déjà exposée à maintes difficultés, qui est en jeu. Leur identification doit conduire à leur classement en zone agricole ou naturelle dans les PLU et en secteur non constructible dans une carte communale.

LES PAYSAGES CARACTÉRISTIQUES (FICHE 7)

« *Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.* » (L 122-9 CU)

Cette formulation n'est certes pas assez précise pour s'imposer aisément. Mais on pourra s'inspirer d'une liste de ces paysages caractéristiques qui figure un peu plus loin (en L122-26), à savoir : « les gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, *lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade* et du canoë-kayak ainsi que les cours d'eau… et leurs abords ».

AU SOMMAIRE

DOSSIER : La protection de la montagne par les règles de l'urbanisme (2nde partie)

BREVES
- Projet de réforme des sites classés
- Les UTN sont soumises à évaluation environnementale
- Saint Véran : projet de téléporté
- Un ciel étoilé pour le Mercantour?
- Evaluation des écosystèmes
- Atlas de la biodiversité communale des Belleville
- Des micro plastiques dans la neige des Pyrénées

1 Comme expliqué dans le numéro 60 comportant la première partie de ce dossier, les numéros de fiches renvoient aux annexes de la circulaire du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme ; les fiches contiennent nombre d'exemples concrets tirés de la jurisprudence.

2 CU = code de l'urbanisme

fédération française des clubs alpins et de montagne

Lors des études de paysages qui sont conduites pour l'élaboration d'un SCOT ou d'un PLU, on s'attachera à identifier tous ces types de milieux en vue de leur préservation, chaque fois qu'ils ne sont pas déjà classés en site protégé (parc national, site classé, réserve naturelle...). A noter que les zones humides de tout type, y compris en montagne, constituent un type de milieu qui a subi la plus forte régression en France depuis les années 60.

S'agissant du paysage, on veillera particulièrement aux perspectives, comme les lignes de crêtes et les grands cols d'où les vues sont toujours exceptionnelles et que l'on voit de très loin.

En pratique, il faut veiller à leur inconstructibilité, y compris et surtout pour le tourisme. Leur identification doit conduire à leur classement en zone agricole ou naturelle dans les PLU et en secteur non constructible dans une carte communale.

L'INTERDICTION DES ROUTES NOUVELLES (FICHE N° 9)

« *La création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage est interdite dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière, sauf exception justifiée par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ou par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale.* » (L122-4 CU)

L'interdiction de routes nouvelles est une des dispositions les plus méconnues et donc les moins respectées de la Loi Montagne. La circulaire d'octobre 2018 a le mérite de la remettre en valeur. Elle vise à interdire le développement du réseau routier là où le paysage est le plus sensible à l'artificialisation - les milieux ouverts de haute montagne – mais aussi les vues les plus belles, d'où la tentation de création ou d'extension de routes « panoramiques ».

L'interdiction s'applique au-dessus de la limite forestière propre à chaque massif. Les termes utilisés se comprennent à la lumière des travaux parlementaires.

La « *route de bouclage* » relie entre elles deux agglomérations, le plus souvent des villages d'altitude, alors que chacun d'eux est déjà relié à la route principale desservant la vallée. Il existe souvent dans cette configuration un chemin ou une piste agricole, qu'il est tentant d'améliorer et revêtir pour une liaison directe, même si le trafic est infime.

Schéma route de bouclage cf fiche n° 9

La « *route de vision panoramique* » s'entend comme une route tracée principalement ou exclusivement pour le tourisme automobile, sans desserte d'une agglomération existante. C'est typiquement pour rendre carrossable un petit col encore uniquement piétonnier que fleurit ce type de projet.

La « *route de corniche* » désigne une route en élévation, mais de parcours parfois horizontal, en bordure de falaise, de lac ou de vallée. Le projet de route nouvelle sera lié là aussi, le plus souvent, à un but touristique et « panoramique ».

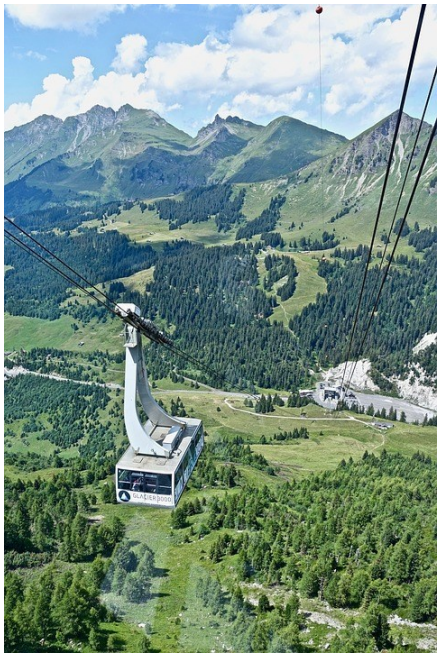
La notion de « *désenclavement* », qui permet une dérogation à cette règle, doit s'entendre de manière restrictive par la desserte d'une agglomération qui n'est pas encore reliée du tout au réseau routier public, en pratique souvent un village qui doit être habité à l'année. La création d'un deuxième accès routier à partir d'un autre point s'apparenterait au « bouclage » interdit, s'il est envisagé au-dessus de la limite forestière. Quant au désenclavement « forestier », par définition il est normalement situé sous la limite forestière, et doit le rester le plus possible.

De nos jours, une difficulté d'application concerne la notion de « création » de route nouvelle. Les projets de route tracés à partir de rien sont rares, l'évolution est plus souvent progressive. D'abord simple chemin, piste pastorale ou forestière, piste pastorale « stabilisée », l'itinéraire devient discrètement une route revêtue et élargie pour la circulation générale, avec des atteintes significatives à l'environnement : bruit, pollution, dérangement de la faune, surfréquentation induite. La loi ne faisant référence à aucun critère juridique (comme le classement dans le domaine public routier communal), il faut comprendre par « création » l'aménagement permettant, de fait, la circulation à tout véhicule automobile ordinaire.

LES ASCENSEURS VALLÉENS (FICHE N° 8)

Le terme officiel est : « *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 300 mètres* ». (R 122-8 CU).

Ils relient une station touristique à la vallée et sont destinés à en faciliter l'accès pour les clients mais aussi le personnel. Au titre d'équipement touristique de montagne, ils sont soumis à la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN) en tant qu'UTN structurante. Les remontées mécaniques purement urbaines ne sont pas concernées par ce régime.



© *pixabay.com*

Là où la route d'accès à une station est longue, difficile, chère à entretenir, exposée aux chutes de neige et aux encombrements des périodes de vacances, là où elle génère des problèmes de stationnement à l'arrivée, l'ascenseur valléen peut constituer un mode de transport plus durable, s'il est conçu pour réduire sensiblement la circulation automobile, et encore davantage s'il est relié au réseau ferroviaire.

Mais son coût très élevé requiert de gros financements publics, ce qui conduit souvent à l'associer à un développement de la station elle-même ou de son domaine skiable, ce qui requiert la vigilance habituelle.

LES CHALETS D'ALPAGE (FICHE N° 10)

La fiche n°10 sera prochainement publiée.

« *Peuvent être autorisés dans les espaces (agricoles, pastoraux ou forestiers) : […]*

3° La restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard et lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. L'autorisation est délivrée par l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. » (L 122-11, 3° CU)

La montagne comporte de très nombreux bâtiments anciens, chalets et hameaux, autrefois utilisés l'été dans le cadre de l'agriculture traditionnelle de montagne, comportant une période où l'on « amontagnait » pour le pâturage des troupeaux et la fauche de l'herbe.

Aujourd'hui massivement abandonnés et souvent écroulés, ces chalets représentent des enjeux contradictoires : celui de la conservation d'un patrimoine historique et architectural de grande valeur, opposé à la tentation d'une transformation en résidences secondaires générant un habitat dispersé et banalisé.

C'est pourquoi le législateur a fait de la restauration / reconstruction d'anciens chalets d'alpage une des exceptions au principe d'urbanisation en continuité et d'inconstructibilité des espaces agricoles et pastoraux, étroitement encadrée par une autorisation préfectorale, en sus du permis de construire de droit commun.

Pour être reconnu « ancien chalet d'alpage » et pouvoir bénéficier d'une autorisation de reconstruction, le bâtiment doit remplir plusieurs conditions :

- être situé en alpage, c'est-à-dire au-dessus de l'habitat permanent et de la limite forestière, le plus souvent au-dessus de 1500m dans les Alpes ; de nombreuses variations existent dans la terminologie et l'altitude selon les massifs ;
- avoir eu un usage saisonnier et une partie utilisée comme habitation ; de simples granges ne peuvent pas être transformées en maison d'habitation ;
- n'avoir plus d'usage agricole ou pastoral, sinon le bâtiment reste régi par les dispositions de la loi propres aux bâtiments agricoles.

Une extension du bâtiment existant ne peut s'envisager que pour un usage professionnel et si la qualité architecturale le permet.

Furfande (05) © Hélène Denis

Cette autorisation, à but patrimonial, ne doit s'envisager que dans le strict respect de l'architecture locale : reconstruction à l'identique ou quasi, dans le volume initial, avec les matériaux traditionnels et sans terrassements des abords qui modifieraient l'inscription du bâtiment dans le terrain naturel. Elle n'est jamais un droit et s'apprécie dans le contexte local : bâtiment isolé ou hameau en restauration, ruine totale ou pas etc…

Haute Clarée © Hélène Denis

Une spécificité de ce régime est l'instauration d'une servitude restreignant l'accès, renforcée par la loi de 2016 : elle est obligatoire et préalable. Elle a un premier objectif : dégager les communes de toute obligation[3] de raccordement du bâtiment restauré aux réseaux d'eau, d'électricité, et d'assainissement collectif, ainsi que de déneigement hivernal. Et un second : empêcher qu'à l'occasion de ces restaurations ne se développe le trafic automobile sur les chemins d'accès, en rappelant les interdictions de la loi dite 4X4 : le propriétaire ne peut circuler en véhicule ou en motoneige que sur son propre fonds, et donc n'a le droit d'accéder à son chalet en voiture que s'il est propriétaire du terrain jusqu'à la route ouverte à la circulation publique. Sinon c'est à pied, à dos de mulet ou à ski !

Marie Laure TANON

3 Obligation qui existe dans le droit commun de l'urbanisme

RECHERCHONS DE COURTES VIDÉOS SUR L'ENVIRONNEMENT MONTAGNARD

Dans le cadre de sa nouvelle politique de communication, la fédération publie chaque semaine, sur sa page Facebook, de très courtes vidéos à visée pédagogique sur l'environnement et la sécurité : format 20 à 30 secondes, une seule idée, un court commentaire de quelques lignes.

Pour les illustrer à un coût raisonnable, la fédération a besoin de vos images vidéos sur des paysages et sujets « milieux montagne ». Vidéos courtes mais il faut que cela bouge : fleurs dans le vent, nuages qui passent, de l'eau qui court, naturellement des animaux en mouvement si vous en avez ! MERCI

Pour tout renseignement et pour envoyer vos vidéos : u.ohlhauser@ffcam.fr

BREVES

PROJET DE RÉFORME DES SITES CLASSÉS : L'INQUIÉTUDE

Un projet de décret gouvernemental prévoit la déconcentration totale vers les préfets des autorisations de travaux en site classé. Actuellement, les demandes portant sur tous les travaux importants remontent au ministre de l'environnement. Le projet a fait l'objet d'une, consultation publique jusqu'au 20 juin et de nombreuses tribunes et commentaires dans la grande presse.

Cette réforme s'inscrit dans un train de simplifications et déconcentrations qui vise à faciliter la réalisation de « projets », ce qui est en soi problématique pour des sites classés dont la vocation est de conserver leur intégrité.

La montagne est spécialement concernée, car le massif du Mont Blanc est le plus vaste site classé de France. Bien d'autres sommets ou sites montagnards majeurs sont aussi protégés par cette réglementation. Liste non limitative : Albaron et cirque des Evettes, le massif de l'Etendard, l'ensemble Thabor - vallée de la Clarée - Vallée étroite, la montagne Sainte-Victoire, le cirque de Gavarnie, le massif du Néouvielle et le Pic du midi de Bigorre…

La publication est prévue par le gouvernement pour le mois de juillet, sauf s'il décide de revoir son projet, sous la pression de nombreux avis défavorables.

▶ *Pour en savoir plus*

LES UTN SONT SOUMISES À ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le 26 juin dernier, le conseil d'Etat a fait droit à un recours de France Nature Environnement (FNE) en décidant que les unités touristiques nouvelles (UTN) doivent être soumises à évaluation environnementale préalable, en application de la directive communautaire dite « plans - programmes », dans le cas où elles font l'objet d'une autorisation au cas par cas (cf LMM n° 60 et la fiche n° 5 UTN, avec la procédure applicable depuis 2017). C'est une revendication ancienne de FNE et du milieu associatif qui est ainsi satisfaite. Et c'est un progrès pour l'environnement, car c'est à ce stade d'un projet touristique que l'on peut évaluer sérieusement l'ensemble de son impact sur le milieu naturel mais aussi les transports, les ressources en eau et en énergie, le paysage, les activités agricoles.

▶ *décision CE n° 414931 du 26-06-2019*

Marie Laure TANON

SAINT-VÉRAN : PROJET DE TÉLÉPORTÉ

Depuis 1974, Saint-Véran (Hautes-Alpes), connu comme le plus haut village d'Europe a « la tête dans les étoiles » grâce à l'observatoire astronomique construit à proximité du sommet du Pic de Château-Renard, à une altitude de 2931 m.

En mars 2019, on apprend qu'une « étude de faisabilité » a été réalisée, concernant un projet de téléporté reliant le village à l'observatoire. Ce projet comporte aussi une extension de l'hébergement à l'observatoire (12 chambres) ainsi qu'un restaurant. Si l'observatoire de Paris, dont dépend la structure de Saint-Véran est à l'origine du projet, la municipalité est également partie prenante. D'où une certaine ambiguïté : s'agit-il d'un projet destiné à améliorer l'accessibilité et les conditions de vie des chercheurs et aussi de développer le tourisme scientifique ou d'un projet permettant l'extension du domaine skiable ?

http://saintverandanger.blogspot.com/

Pour les porteurs du projet, ce téléporté développera l'attractivité du village ; il permettra à un public non sportif d'accéder à la montagne, il créera des emplois et la commune bénéficiera d'une redevance substantielle. Il n'est pas destiné à agrandir le domaine skiable. Par ailleurs, il est prévu d'y construire le télescope le plus grand d'Europe à cette altitude. On attend 100 000 visiteurs par an. L'opération aura un coût de 25 M€ dont 12 pour la remontée mécanique. Le financement est prévu à 30% de fonds publics (Europe, région, département) et à 70% de fonds privés.

Une partie de la population est inquiète. Elle craint que le village soit « bradé à des privés » et que ce soit un danger pour l'identité du Queyras. Elle met en avant le manque de concertation qui a présidé à l'élaboration du projet : le parc naturel régional du Queyras n'a pas été consulté, l'étude a été faite « dans le plus grand secret ». Elle dénonce l'insuffisance des données sur les risques économiques et l'impact négatif sur l'environnement ainsi que sur les pâturages utilisés par les éleveurs. Pour les pratiquants de la montagne, il est évident que cette remontée entraînera un développement du ski hors-piste sur le versant sud et même éventuellement dans le couloir nord du pic de Château-Renard, jusqu'à présent fréquentés par les seuls skieurs de randonnée. L'été, la fréquentation des VTT (montés par le téléporté) augmentera sensiblement. Enfin, on attire l'attention sur le fait qu'une route existe déjà et permet, sauf en période de neige, d'accéder en voiture au site.

Jean-Pierre BURAUD

- *Pour en savoir plus*

UN CIEL ÉTOILÉ POUR LE MERCANTOUR ?

Le parc national du Mercantour (PNM) et le parc régional Préalpes d'Azur ont déposé une candidature pour devenir la troisième « réserve internationale de ciel étoilé » de France, après le Pic du midi de Bigorre et les Cévennes. Ce label viendrait couronner les efforts de 75 communes pour réduire l'éclairage public au profit de l'observation des étoiles et de la préservation des chauves-souris.

« Dans ma station, on pouvait circuler de nuit sans phare et sans lampe torche », rappelle M. Charles-Ange Ginesy, ancien maire de Peone Valberg, président du PNM et du conseil départemental des Alpes maritimes. Citant sa commune de montagne en exemple, il explique avoir réduit la pollution lumineuse de 50%, et sa facture d'électricité de 30%. « On a une chapelle du XIIe siècle, Notre-Dame de Buyei, où nidifiait une colonie de chauves-souris. En l'espace de deux ans, sa population a doublé ».

Marie Laure TANON

- *Pour plus d'informations (en anglais)*
- *Conférence « Pollution lumineuse et biodiversité »*

© DR

L'ÉVALUATION DES ÉCOSYSTÈMES

L'EFESE (Evaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques, programme du ministère chargé de l'environnement) a publié une série de rapports consacrés aux six grands types d'écosystèmes présents à l'échelle nationale, pour estimer les biens et services associés à chacun d'eux.

En ce qui concerne les écosystèmes rocheux et de haute-montagne, sont soulignés leur biodiversité exceptionnelle et leurs multiples services de régulation. Ils offrent des avantages à une multitude de bénéficiaires.

Anne Marie REBOULET

▶ *Pour en savoir plus*

LES ABC DE LA BIODIVERSITÉ

La Commune des Belleville en Savoie (support des stations de Val Thorens et des Ménuires et une des deux seules communes ayant adhéré à la charte du Parc National de la Vanoise) a lancé en mars dernier, grâce à un cofinancement de l'Agence Française de la Biodiversité, un **Atlas de la Biodiversité Communale** sur son territoire. Elle est accompagnée techniquement par le Parc national de la Vanoise avec l'appui des offices de tourisme et les sociétés de remontées mécaniques.

Les ABC sont initiés par le Ministère en charge de l'Environnement depuis 2010 ; à ce jour, 685 communes en France se sont engagées dans cette démarche.

Atlas de la Biodiversité Communale

Ces actions visent à compléter et synthétiser l'information naturaliste pour une meilleure prise en compte des enjeux de la biodiversité sur les territoires communaux, à favoriser la compréhension et l'appropriation de ces enjeux par les élus, les équipes techniques, les acteurs locaux et les habitants et à impliquer le plus d'acteurs locaux possible dans la préservation et la gestion des espaces publics (et/ou privés) de la commune.

Pour la commune des Belleville, cinq axes de recherche ont été sélectionnés :

- Les insectes pollinisateurs en lien avec la Maison de l'Abeille et de la nature
- Les libellules en lien avec le plan d'action en faveur des zones humides
- Les chauves-souris en lien avec l'extinction nocturne de l'éclairage public
- Les micromammifères (groupe méconnu)
- La flore commune
- L'ABC aboutira à une cartographie des enjeux de la biodiversité communale et à des pistes d'actions pour la préserver, mais aussi à une mobilisation citoyenne.

Une carte de randonnée 80 x 65 cm pliable, recto-verso avec les « hot spot » de la biodiversité des Belleville, les itinéraires et une sélection de sites et d'espèces à découvrir sera éditée.

Denis PLAZE

▶ *En savoir plus*

DES MICROPLASTIQUES DANS LA NEIGE DES PYRÉNÉES

La revue britannique Nature Geoscience a publié le 15 avril les résultats d'une étude conduite à la station météorologique de Bernadouze, au cœur du parc naturel des Pyrénées ariégeoises. C'est un milieu isolé, à 1425m d'altitude. Le village le plus proche est à 6km et la ville de Foix à 25.

Les chercheurs ont étudié la composition des précipitations. Et à leur grande surprise, ils ont trouvé une moyenne journalière de 365 microplastiques déposés au sol par mètre carré, un taux équivalent à celui observé dans deux grandes métropoles ayant fait l'objet de la même étude, Paris et Dongguan (Chine). Ces particules sont transportées dans l'air sur au moins 100km. Les microplastiques sont à présent recherchés aussi dans les cours d'eau et l'océan. D'autres études démarrent sur l'impact sur la santé.

« Tout ce qui est produit dans la ville se diffuse », conclut Johnny Gasperi (université Paris-Est Créteil).

Source : Le Monde, 18 avril 2019

NOUS VOUS SOUHAITONS UN TRES BON ÉTÉ !

PUBLICATION :

Fédération française des clubs alpins et de montagne
24 avenue de Laumière 75019 Paris http://www.ffcam.fr

Directeur délégué de la publication : Marie-Laure Tanon, vice-présidente FFCAM

Ont collaboré à ce numéro : Jean Pierre Buraud, Hélène Denis, Denis Plaze, Anne Marie Reboulet, Marie Laure Tanon.