



HAL
open science

La constructibilité dans une zone naturelle soumise à la loi Montagne : cas d'un projet de lotissement à Font-Romeu

Yves Kambale Maliro

► To cite this version:

Yves Kambale Maliro. La constructibilité dans une zone naturelle soumise à la loi Montagne : cas d'un projet de lotissement à Font-Romeu. Sciences de l'environnement. 2021. dumas-03481313

HAL Id: dumas-03481313

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03481313v1>

Submitted on 20 Apr 2022

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.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLÔME NATIONAL DE MASTER
« Sciences, Technologies, Santé »

Mention « Identification, Aménagement et gestion du Foncier »

par

Yves KAMBALE MALIRO

La constructibilité dans une zone naturelle soumise à la loi Montagne : cas d'un
projet de lotissement à Font-Romeu

Soutenu le 03 septembre 2021

JURY

PRESIDENT : Mme Elisabeth BOTREL

MEMBRES : Mme Marie FOURNIER Examineur
Mme Maylis DESROUSSEaux Enseignant référent
Mme Florence COSTE Maître de stage

Remerciement

La réalisation de ce travail de fin d'études a été tributaire de concours de plusieurs personnes à qui nous allons adresser nos sincères remerciements.

Tout d'abord, nous souhaitons remercier les dirigeants du cabinet GPO Géomètres-Experts de nous avoir accueilli dans leurs locaux afin d'effectuer ce stage qui nous a été très instructif et nous a permis de réunir les éléments nécessaires à la rédaction de ce rapport.

Nos remerciements s'adressent particulièrement à Mme Florence COSTE pour son encadrement, sa disponibilité et ses conseils tout au long de ce stage. Mais aussi, à toute l'équipe du cabinet GPO, nous disons merci.

Ensuite, nous témoignons notre gratitude à Mme Maylis DESROUSSEaux, notre professeure référente, pour l'ensemble de ses conseils. Ses connaissances mises à notre disposition ainsi que sa rigueur nous ont permis à mieux orienter nos recherches.

Enfin, à tous ceux qui nous ont soutenus tout au long de notre formation, nous adressons nos sincères remerciements.

Liste des abréviations

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

ALUR : loi pour un Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

CAA : Cour Administrative d'Appel

CE : Conseil d'Etat

CDPENAF : Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

CDNPS : Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites

C. env. : Code de l'environnement

C. urb. : Code de l'urbanisme

DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

ELAN : loi pour l'Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique

ENE : Engagement National pour l'Environnement

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

IFEN : Institut Français de l'Environnement

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PLD : Plan Local des Déplacements

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal

PNR : Parc Naturel Régional

POS : Plan d'Occupation des Sols

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

STECAL : Secteurs de Taille Et de Capacité d'Accueil Limitées

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

TA : Tribunal administratif

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

Table des matières

Remerciement.....	2
Liste des abreviations	3
Table des matieres	4
Introduction	6
I. LES ELEMENTS DE PLANIFICATION POUR ENVISAGER LA CONSTRUCTIBILITE EN ZONE NATURELLE.....	14
I.1 Le SCOT de la communauté de communes des Pyrénées Catalanes : un outil pour la maîtrise de l’extension urbaine	14
I.1.1 Les choix d’aménagement du SCOT des Pyrénées Catalanes	16
I.1.1.1 La densification, une solution pour économiser l’espace.....	18
I.1.1.2 La rénovation des bâtiments existants.....	19
I.1.2 La politique du SCOT dans la lutte contre l’artificialisation du sol.....	19
I.2 Le PLU de Font-Romeu : un règlement qui préserve les zones naturelles	21
I.2.1 La limite d’urbanisation en zone naturelle imposée par le PLU	22
I.2.2 L’exceptionnelle constructibilité en zone naturelle.....	23
I.2.2.1 Les constructions pouvant faire l’objet de changement de destination.....	24
I.2.2.2 Les extensions et les annexes des bâtiments d’habitation existants.....	25
I.2.2.3 La mise en place des STECAL et leur incidence sur le règlement du PLU.....	27
I.2.3 Perspectives d’évolution : l’adoption envisageable du coefficient de biotope.....	28
I.2.3.1 Le coefficient de biotope : un frein à l’artificialisation du sol	28
I.2.3.2 Les effets du coefficient de biotope sur l’urbanisation de Font-Romeu	29
II. DES AUTORISATIONS D’URBANISME CONDITIONNEES AU RESPECT DE MECANISMES DE PROTECTION	31
II.1 Les limites relatives à l’urbanisation imposées par la loi « Montagne »	31
II.1.1 La zone montagne, pilier de la loi montagne.....	32
II.1.2 Le principe d’extension de l’urbanisation en continuité	33
II.1.2.1 Notion de continuité	35

II.1.2.2	Notion de l'urbanisation existante.....	37
a.	Les bourgs et les villages	37
b.	Les hameaux	38
c.	Groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants	39
II.1.2.3	Les exceptions au principe d'extension de l'urbanisation en continuité.....	42
II.1.3	La protection des terres nécessaires confrontées à la déprise agricole du territoire de Font-Romeu	43
II.2	Le PNR des Pyrénées catalanes : une richesse écologique à préserver	46
II.2.1	Les effets de la charte du PNR	47
II.2.1.1	Contrôle de compatibilité de la charte avec le PLU	47
II.2.1.2	Opposabilité de la charte avec le règlement du PLU de la commune de Font-Romeu	48
II.2.2	L'urbanisation définie selon les orientations de la charte	49
II.2.3	Les espèces faunistiques à enjeux répertoriées dans le parc.....	50
a.	Le Desman des Pyrénées	50
b.	Le circaète Jean-le-blanc.....	51
c.	Le Gypaète barbu	51
CONCLUSION		54
BIBLIOGRAPHIE		56
LISTE DES ANNEXES		62
LISTE DES FIGURES		64
LISTE DES TABLEAUX.....		64

Introduction

Située dans le département de Pyrénées Orientales et faisant partie de la communauté de communes des Pyrénées Catalanes, la commune de Font-Romeu s'étend sur une superficie de 2960 hectares (29,60 km²) avec une altitude comprise entre 1 312 m et 2 212 m¹. Cette situation permet de la classer en zone montagne. De même, le territoire de la commune de Font-Romeu est compris dans le périmètre du Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes. Ces deux configurations constituent des contraintes majeures à son urbanisation.

Par ailleurs, au regard de ses enjeux économiques, à travers notamment le tourisme des sports d'hiver qui est essentiellement tourné autour de la station Pyrénées 2000², la commune de Font-Romeu fait face à une forte pression foncière. De ce fait, elle doit procéder à des choix d'urbanisation qui vont permettre à la fois de préserver ses patrimoines naturels, culturels et sa qualité paysagère, et de répondre, en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, à cette forte pression foncière due à son attractivité touristique.

En effet, Font-Romeu a développé son urbanisation au fur et à mesure des opportunités économiques des propriétaires ou aménageurs. Sa topographie caractérisée par des fortes pentes a toutefois limité son expansion urbaine. Son urbanisation s'organise donc en terrasse depuis le point haut du Grand hôtel et s'achève au noyau historique du vieux village d'Odeillo³ (cf. figure 1).

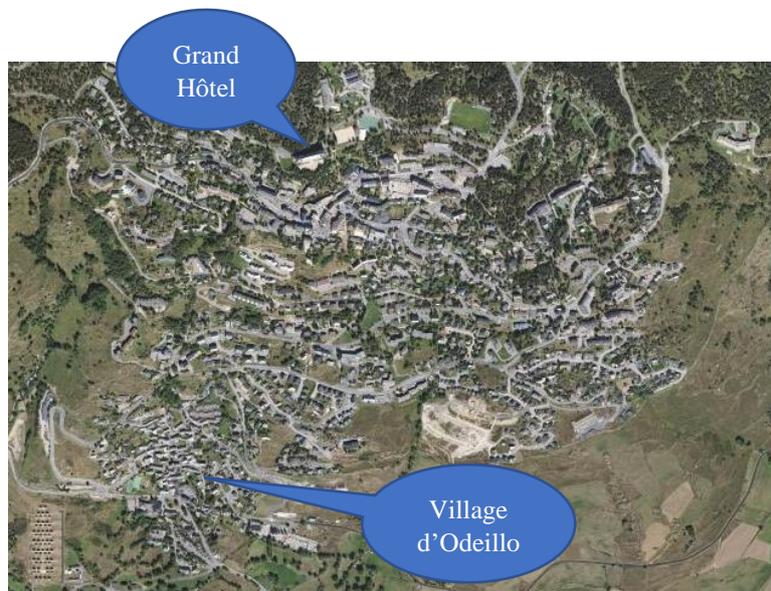


Figure 1 : Urbanisation de Font-Romeu (source : Géoportail, 2021)

¹ Rapport de présentation de PLU de la commune de Font-Romeu approuvé par DCM du 10/04/2018.

² Rapport de présentation de PLU de la commune de Font-Romeu, préc.

³ Ibid.

D'après le diagnostic urbain repris dans le rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme de la commune, le développement du tourisme de masse a contribué fortement à l'extension de l'urbanisation de la commune de Font-Romeu. C'est entre 1950 et 1990, la période de forte expansion de la station de ski, que la commune a connu une forte consommation foncière et a vu son territoire urbanisé s'accroître d'une manière exponentielle. L'emprise foncière couverte par la tache urbaine totale est passée de 49,50 à 197,70 hectares dans cette période⁴. Cette économie touristique a permis la création de plusieurs poches de logements secondaires. Les résidences principales restent majoritairement à proximité de l'ancien village⁵.

Cependant, c'est après 1985, l'année d'adoption de la loi Montagne⁶ relative au développement et à la protection de la montagne qu'on observe un ralentissement de la consommation foncière. Les opérations d'aménagement sont de petite importance, couvrent dorénavant quelques dents creuses et créent le lien urbain entre le vieux village et l'urbanisme éclaté précédemment installé⁷.

Malgré les limites à l'urbanisation instaurées par la loi Montagne, l'emprise foncière couverte par la tache urbaine ne cesse d'augmenter. Afin de préciser la tendance de la consommation foncière du territoire communal, la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) a présenté l'état de consommation d'espace par l'urbanisation dans chaque commune de la communauté de communes entre 2005 et 2015. Cette étude de la DREAL a révélé que la commune de Font-Romeu a consommé 16 ha de plus soit un taux annuel de 1,08 %⁸. Comparativement aux autres communes des Pyrénées Catalanes, Font-Romeu est la commune qui a plus consommé son espace par l'urbanisation (cf. figure 2).

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF 10 janvier 1985.

⁷ Rapport de présentation de PLU de la commune de Font-Romeu préc.

⁸ Rapport de présentation vol.2 du SCOT des Pyrénées catalanes, juin 2019.

Commune	2005	2015	surfaces urbanisées
Source	DREAL	DREAL	
Haute Cerdagne	290	318	28
Bolquère	149	161,00	12,00
Font-Romeu	141	157	16
Haut-Conflent	164	180	16
Caudies-de-Conflent	5	6	1
Eyne	25	27	2
La Cabanasse	51	57	6
La Llagonne	28	29	1
Mont-Louis	5	5	0
Planés	7	8	1
Saint-Pierre-dels-Forcats	30	34	4
Sauto	13	14	1
Capcir-Garrotxes	242	267	25
Ayguatebia	9	10	1
Fontrabiouse	14	15	1
Formiguères	52	62	10
Les Angles	95	101	6
Matemale	38	41	3
Puyvalador	16	19	3
Railleu	4	4	0
Réal	11	12	1
Sansa	3	3	0
TOTAL	696	765	69

Figure 2: CONSOMMATION D'ESPACE ENTRE 2005 ET 2015 (Ha). (Source : SCOT des Pyrénées catalanes)

Pour faire face à cette problématique de consommation foncière, la commune de Font-Romeu s'est engagée dans un processus d'une urbanisation de ses dents creuses dans le but de répondre à la demande au logement tout en favorisant la densification. Le terme « dent creuse » désigne un espace non construit entouré de parcelles bâties. Il s'agira de parcelle(s) pouvant résulter d'une ancienne zone agricole où une unique parcelle est restée vierge de constructions, de la démolition d'un édifice, ou encore d'un terrain vague⁹. Mais il peut s'agir également de terrains mutables tels que des friches diverses, d'activités en abandon qui pourraient être reconvertis pour d'autres usages¹⁰. Pour prioriser l'urbanisation dans ces espaces, la commune a majoré la taxe foncière de ces propriétés non bâties afin d'inciter les propriétaires des terrains à vendre à un tiers ou à bâtir¹¹. Cette mesure commence à générer quelques mutations mais son impact reste, à l'heure actuelle, mesuré. Cependant, le potentiel des dents creuses sur la commune, en 2016, reste élevé¹².

⁹ Préfet de SEINE-ET-MARNE, Notion de dent creuse, C'Juris n°3, décembre 2018.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Rapport de présentation du PLU de la commune de Font-Romeu préc.

¹² Ibid.

Toujours dans l'idée de lutter contre l'étalement urbain et de favoriser la densification et les mutations des espaces bâtis, mais aussi au regard des compétences qui lui ont été données par la loi¹³, la commune de Font-Romeu s'est engagée à identifier les îlots et les bâtiments mutables pouvant être démolis et reconstruits ou pouvant changer de vocation pour permettre une optimisation du foncier. A ce jour, dans la zone urbanisée, aucune mutation potentielle n'a été identifiée¹⁴.

Faisant face à ces difficultés de concentrer son urbanisation dans ses dents creuses et d'identifier les bâtiments mutables, la commune est contrainte à mobiliser son espace afin de créer des terrains à bâtir. Ainsi, en dehors de la zone urbanisée, il existe un ancien sanatorium « le balcon de la Cerdagne ». Il est situé sur une vaste parcelle en clairière au cœur de la forêt entre l'Ermitage à l'Ouest et la station de ski Pyrénées 2000 à l'Est. Il constitue le périmètre de notre zone d'étude (cf. figure 3).

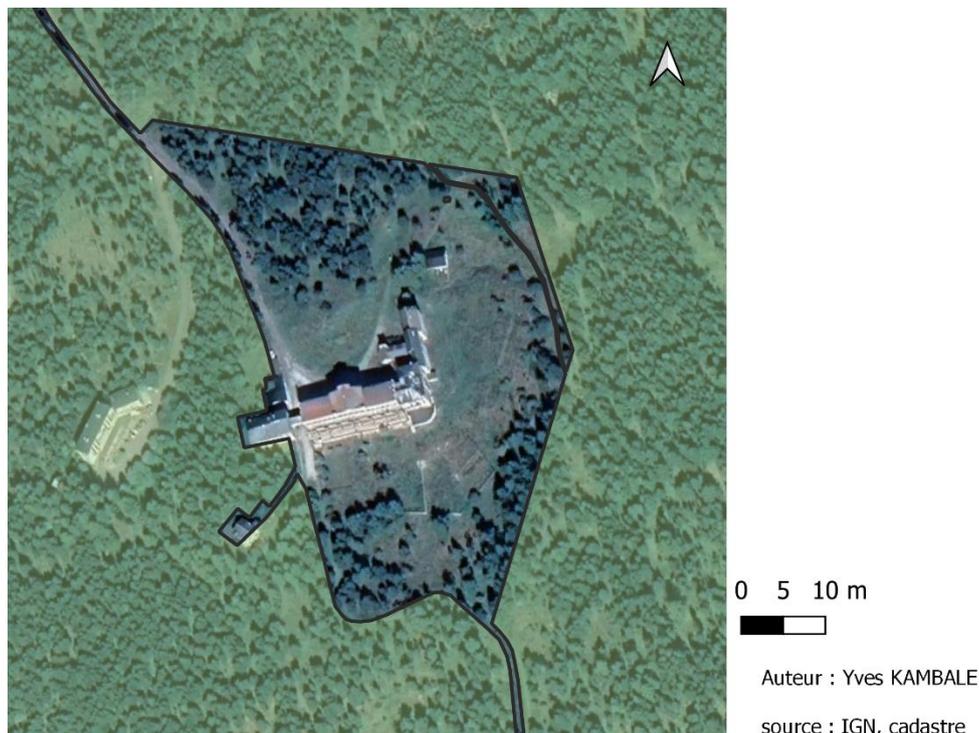


Figure 3 : l'assiette du projet

Dans cette propriété de 4 hectares sont érigés une villa et un bâtiment qui abritait le sanatorium inauguré en 1924 qui recevait des générations des enfants souffrant de la tuberculose et de l'asthme. En 2014, un projet visant à transformer ces lieux en résidence universitaire destinée

¹³ Article L110 du C. urb : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences [...] dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace... »

¹⁴ Rapport de présentation de PLU de la commune de Font-Romeu préc.

à accueillir les étudiants de l'UFR de sciences et techniques des activités physiques et sportives de l'université de Perpignan (UPVD) ainsi que les touristes pendant les vacances scolaires n'avait pas abouti¹⁵.

En revanche, sa situation géographique, la présence d'amiante ou encore les contraintes de la loi Montagne ont conduit la municipalité à écarter cette piste de développement urbain lors de la révision du PLU¹⁶. Une solution de reconversion ou de démolition de ces bâtiments restait à trouver jusqu'à ce qu'en 2018, un promoteur privé devienne propriétaire de cet ensemble immobilier et souhaite réaliser un projet de lotissement sur une partie de son terrain après avoir obtenu le permis de construire pour travaux de changement de destination du bâtiment qui abritait l'ancien sanatorium en une copropriété. Pourtant, le site du balcon de la Cerdagne est classé en zone naturelle du PLU, comme il l'était déjà dans le Plan d'Occupation du Sol « POS ». C'est dans ce contexte que nous allons étudier la faisabilité d'un projet de lotissement sur cette assiette foncière composée des parcelles cadastrées AI 144, 86 et 87.

En effet l'insertion d'un projet de lotissement en zone naturelle nécessite d'exploiter toutes les pistes données par le droit de l'urbanisme tout en précisant le cadre dans lequel est situé le projet en étude. Mais aussi, en rapport avec la zone d'insertion du projet, il est indispensable d'analyser les enjeux économiques qui pourraient être déterminant dans le choix d'urbanisation.

Le pilier de l'économie de la commune de Font-Romeu est sans conteste le tourisme de sports d'hiver. La station Font-Romeu Pyrénées 2000 est la première station du département¹⁷. Ce « tourisme blanc »¹⁸ présente certaines limites car l'attractivité de la commune n'est que saisonnière. Ce qui explique le taux très élevé des résidences secondaires par rapport aux résidences principales. Soit 4 538 logements secondaires (80,6%) et 1 036 logements principaux (18,4%). Le 1% restant constituent les logements vacants¹⁹. Au regard de cette situation, la commune souhaite diversifier et optimiser son économie touristique. Si le ski alpin, activité principale des touristes en hiver, n'est pas une activité exclusive, il n'en demeure pas moins qu'il doit maintenir sa position de locomotive économique, ne serait-ce que pour permettre

¹⁵ L'indépendant, <https://www.lindependant.fr/2013/06/04/une-nouvelle-jeunesse-pour-le-balcon-de-cerdagne,1761122.php> (consulté le 10/05/2021).

¹⁶ Rapport de présentation de PLU de la commune de Font-Romeu préc.

¹⁷ PADD de la commune de Font-Romeu approuvé par DCM du 10/04/2018.

¹⁸ C. BUINOUD (2019), Etude d'un permis d'aménager en zone de montagne, avec intégration des contraintes topographiques, juridiques et environnementales propres, ESGT Le Mans, TFE.

¹⁹ INSEE (2017), évolution du nombre de logements par catégorie en historique depuis 1968.

d'entamer une diversification vers d'autres activités hivernales et vers un étalement de la fréquentation sur les 4 saisons²⁰.

De même, les activités agropastorales participent à l'économie de la commune et joue un rôle identitaire et paysager. Ainsi, elles ont une place importante dans le choix d'urbanisation. Cependant, la municipalité connaît actuellement des difficultés pour maintenir les activités agropastorales²¹. Ces difficultés sont dues à l'âge des exploitants, proche de la retraite et de la rareté des repreneurs potentiels, mais aussi à cause de la pression foncière²². Afin de préserver ses espaces agricoles, la commune s'engage à lutter contre l'étalement urbain et à limiter l'urbanisation de son territoire en suivant les orientations du Schémas de Cohérence Territoriale « SCOT ».

Ainsi, pour atteindre ses objectifs de préserver les activités touristiques et de diversifier son économie, la commune doit mobiliser ses ressources foncières afin de recevoir des projets d'aménagement qui vont permettre la création des terrains à bâtir tout en préservant ses ressources naturelles et en sauvegardant sa qualité paysagère.

En droit de l'urbanisme, il existe 2 principaux types d'opérations d'aménagement : les Zones d'Aménagement Concertées « ZAC » et le lotissement. Ce dernier reste l'opération d'aménagement la plus fréquente car il peut résulter de l'initiative des personnes privées et des personnes publiques²³. Tandis que les ZAC sont réalisées qu'à la seule initiative des personnes publiques. Le lotissement est considéré comme mode opératoire de la fabrique ordinaire de la ville contemporaine²⁴. Ce qui justifie les expressions « production de la ville » et « fabrique urbaine » pour désigner une approche du lotissement comme processus d'action et comme forme urbaine²⁵.

Dans le Code de l'urbanisme, le lotissement est défini comme étant une opération d'aménagement qui conduit à la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou des plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis²⁶. Depuis le 1er octobre 2007, l'autorisation de lotir a disparu. Désormais, lorsque

²⁰ PADD de la commune de Font-Romeu préc.

²¹ Ibid.

²² Rapport de présentation de PLU de la commune de Font-Romeu préc.

²³ E. BANSARD, cours d'urbanisme approfondi, ESGT, 2020.

²⁴ L. HERRMANN (2017), *Fabriquer la ville avec les lotissements. Une qualification possible de la production ordinaire des espaces urbains contemporains ?*, l'Université Lumière Lyon 2 et l'Université de Lausanne, Thèse de doctorat, p. 15.

²⁵ Ibid, p. 53.

²⁶ Article L 442-1 du c. urb.

la division d'un terrain est constitutive d'un lotissement, elle doit être précédée soit d'un permis d'aménager, soit d'une déclaration préalable selon certains critères²⁷. Ces différents types d'autorisation définissent le régime juridique du lotissement soumis soit à un permis d'aménager, soit à une déclaration préalable.

Sur ce, en rapport avec les précisions apportées par le Code de l'urbanisme sur la définition du lotissement, son champ d'application et son régime juridique, est-il possible de réaliser un projet de lotissement dans une zone naturelle à la fois soumise à la loi montagne ? Après avoir étudié ce qui est réalisable en zone naturelle conformément au règlement du PLU de Font-Romeu, notre zone d'étude « le terrain du balcon de la Cerdagne » entre-t-elle dans le régime de principe d'urbanisation en continuité au sens de la loi Montagne ?

Au-delà du règlement du PLU, les contraintes liées à l'insertion d'un projet de lotissement dans une zone naturelle sont également présentes au titre du droit de l'environnement car cette zone bénéficie d'une protection réglementaire au regard de sa richesse écologique et paysagère²⁸.

Outre les éléments décrits par le PLU de la commune qui justifient le classement du site du balcon de la Cerdagne en zone naturelle, le Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes dont le territoire couvre toute la commune, offre une diversité écologique unique de 300 à près de 3000 m d'altitude²⁹. Cette situation apporte une autre limite à l'urbanisation compte tenu des enjeux environnementaux, sociaux et culturels à préserver. La commune de Font-Romeu fait partie des 67 communes qui ont adopté la charte du PNR des Pyrénées Catalanes. Par conséquent son PLU doit être compatible avec les orientations et les mesures de la charte³⁰.

Ainsi, au regard des espèces à enjeux répertoriés dans le PNR et des objectifs et orientations fixés par la charte, quel type d'aménagement peut-on réaliser dans cette zone sans compromettre l'obtention d'une autorisation d'urbanisme ? Par ailleurs, l'opposabilité de la charte du PNR par rapport au PLU sera vérifiée si la seule voie conduisant à la réalisation du projet de lotissement serait la modification du PLU.

De ce fait, la faisabilité d'un projet de lotissement dans une zone naturelle, comprise dans le périmètre d'un PNR et soumise à la loi Montagne passe tout d'abord par une analyse des

²⁷ M. DONNIOU (2017), Le lotissement, <https://pdf4pro.com/view/fiche-pratique-le-lotissement-cheuvreux-notaires-fr-53b63a.html> (consulté le 10/05/2021).

²⁸ Ibid.

²⁹ PNR des Pyrénées Catalanes <https://www.parc-pyrenees-catalanes.fr/pnr/le-territoire> (consulté le 11/05/2021).

³⁰ CE, 6ème et 1ère ss réunies, du 29 avril 2009, n° 293896.

éléments de planification au titre du droit de l'urbanisme (I). Viennent ensuite certains mécanismes de protection établis à la fois par le droit de l'urbanisme, en l'occurrence la loi Montagne, et par le droit de l'environnement qui sont susceptibles de soumettre à différentes contraintes les autorisations d'urbanisme (II).

I. Les éléments de planification pour envisager la constructibilité en zone naturelle

La richesse environnementale et la qualité paysagère qui caractérisent une zone naturelle font partie des éléments qui ont motivé l'idée de restreindre les règles d'urbanisme dans cette zone. C'est pourquoi les documents locaux d'urbanisme précisent dans cette zone, les types des constructions et installations susceptibles d'être érigées³¹. Ce qui entraîne une limitation d'urbanisation dans cette zone.

C'est dans ce même ordre d'idée que le règlement du PLU de la commune de Font-Romeu interdit en zone naturelle la construction d'une série de destinations et sous destinations tout en précisant celles qui sont autorisées. « Sont autorisées dans la zone N : les équipements d'intérêt collectif et services publics sous les conditions définies à l'article N1-3 et les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole »³² (cf. annexe 1). Donc à priori, le règlement de PLU de la commune de Font-Romeu n'autorise pas la réalisation des projets de lotissement dans les zones naturelles.

Cependant, la pression foncière due à l'attractivité touristique à laquelle fait face la commune de Font-Romeu lui permet de réfléchir sur une probable extension de son urbanisation. Cela passe avant tout par l'analyse du SCOT qui est un outil de maîtrise de la consommation d'espace (I.1). Au-delà du SCOT, le règlement de son PLU doit être plus ambitieux afin de répondre à cette pression foncière (I.2).

I.1 Le SCOT de la communauté de communes des Pyrénées Catalanes : un outil pour la maîtrise de l'extension urbaine

Le droit de l'urbanisme se caractérise par un encadrement normatif assuré principalement par les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et les Cartes communales³³. Le SCOT apparaît comme l'instrument majeur qui permet d'assurer la

³¹ 1° du I de l'article L151-11 du C. urb. : « ... les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages »

³² Article N1-1 du règlement de PLU de Font-Romeu

³³ G. LIET-VEAUX (2020), Principaux règlements locaux d'urbanisme : SCOT, PLU, Cartes, *JurisClasseur Administratif (Lexis 360)*, p.1

cohérence de l'aménagement du territoire à une échelle supra-communale. Il constitue ainsi le trait d'union entre les politiques nationales d'aménagement et les politiques publiques locales³⁴.

Créé par la loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, le SCOT vise à fixer les orientations à long terme du développement d'un territoire d'une certaine ampleur³⁵. Il constitue désormais pour les collectivités locales l'outil privilégié pour la définition de l'organisation spatiale et des grandes orientations de développement durable à un horizon de 20 ans, à l'échelle très pertinente d'un bassin de vie regroupant plusieurs communes, voire plusieurs communautés de communes³⁶.

Créateurs de droit, les SCOT sont aussi et avant tout la traduction d'une ambition et d'un projet fort pour le territoire concerné³⁷. Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile³⁸. En cela, il est un acte administratif réglementaire spatialisé se déployant à une échelle infra-régionale et supra-communale, afin de fixer sur le long terme, pour le périmètre couvert, un projet d'urbanisme incluant une mise en cohérence des politiques publiques sectorielles³⁹.

En tant que document de planification stratégique de l'urbanisation, nous allons analyser les choix d'aménagement retenus par le SCOT de la communauté de communes des Pyrénées Catalanes face à la pression foncière subie (I.1.1). Ensuite, nous allons étudier sa politique dans la lutte contre l'artificialisation du sol (I.1.2).

³⁴ Ibid.

³⁵ F. EDDAZI (2015), SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE, *JurisCl Collectivités territoriales (Lexis 360)*, Fasc. 1130.

³⁶ Rapport de présentation du SCOT des Pyrénées catalanes, vol.1 Diagnostics, juin 2019, p.14

³⁷ SCOT de la Haute Gironde Blaye-Estuaire, <http://scot-hautegironde.fr/definition-du-scot-de-ses-objectifs-et-de-ses-etapes/> (consulté le 28/05/2021).

³⁸ Alinéa 2 de l'article L122-1 du CU.

³⁹ F. EDDAZI, préc.

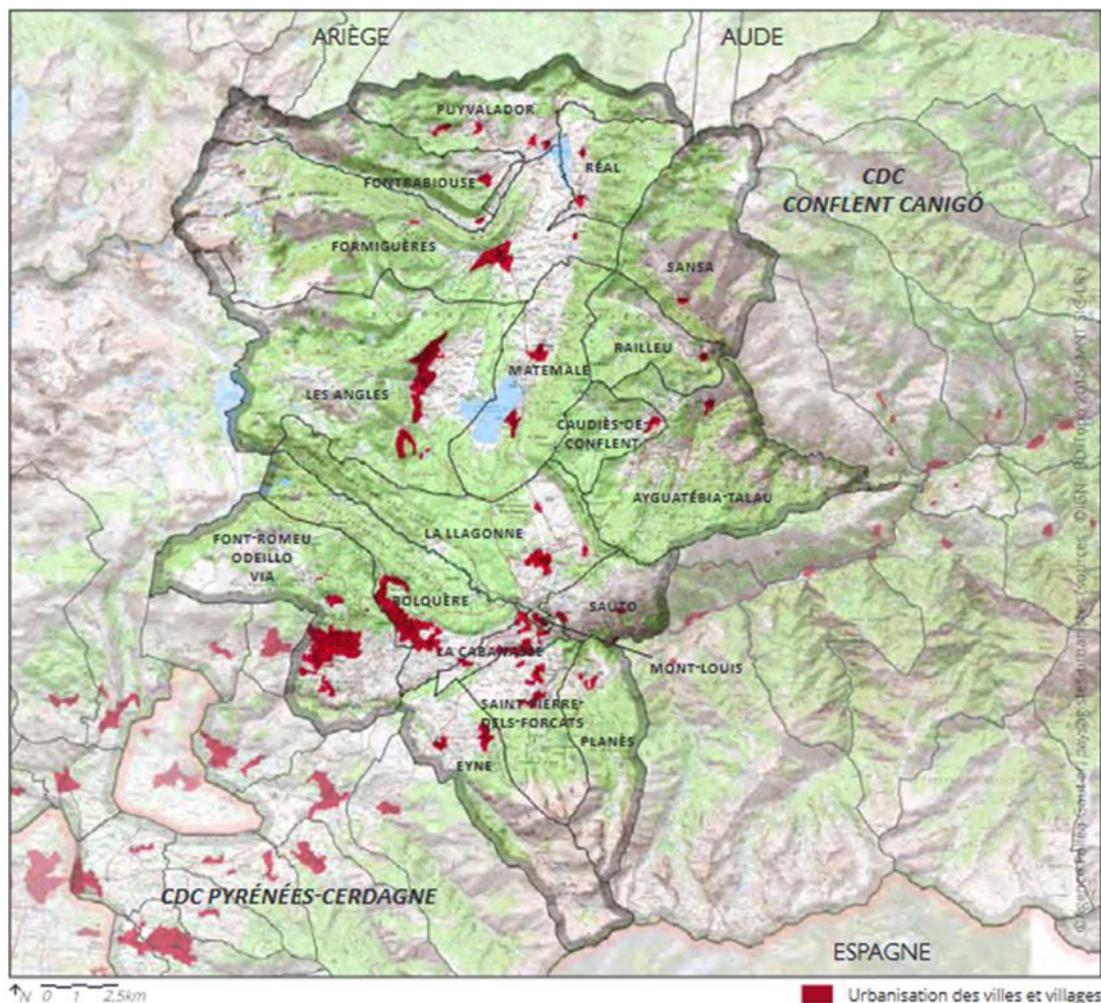


Figure 4 : Périmètre du SCOT de Pyrénées catalanes (source : rapport de présentation du SCOT, 2017)

I.1.1 Les choix d'aménagement du SCOT des Pyrénées Catalanes

Le périmètre du SCOT de la communauté de communes des Pyrénées Catalanes couvre 19 communes, sur un territoire de 52,7 km², et accueille, en 2015, 5 990 habitants permanents⁴⁰. Il s'inscrit par ailleurs dans le territoire plus vaste du PNR des Pyrénées Catalanes. C'est à la fois un territoire montagnard, un territoire rural et un territoire frontalier avec l'Espagne (cf. figure 4). C'est également un territoire marqué par une activité touristique majeure, qui oriente fortement son organisation⁴¹.

Dans son rapport de présentation, un diagnostic a été établi à partir d'un état des lieux du territoire dans l'ensemble de ses composantes et a permis d'identifier un ensemble des enjeux à prendre en compte pour la construction d'un territoire équilibré, à travers le plan

⁴⁰ Synthèse du diagnostic du SCOT des Pyrénées catalanes, novembre 2017.

⁴¹ Ibid.

d'aménagement et de développement durable « PADD », le document d'orientation et d'objectifs « DOO » et le plan local des déplacements « PLD »⁴². Parmi ces enjeux, nous pouvons citer : la préservation des paysages et espaces naturels remarquables, la consolidation des stations de montagne et la diversification de l'économie⁴³. C'est autour de ces enjeux que le SCOT des Pyrénées Catalanes a défini son projet de développement urbain pour répondre aux besoins en logement et pour valoriser et diversifier l'offre d'hébergement touristique.

Avant d'aborder la question de création des logements en vue de consolider l'économie du territoire qui est totalement dépendante du tourisme, une analyse de la consommation d'espace par l'urbanisation des 10 dernières années du territoire du SCOT nous permettra de comprendre la manière dont la tache urbaine de ce territoire est structurée actuellement. Sur base de cette analyse, nous serons capables de dire si, à l'échelle de la commune, une extension urbaine s'avère nécessaire ou pas avant d'envisager l'ouverture d'urbanisation sur une zone non constructible.

Selon les chiffres de la DREAL, la Communauté de communes Pyrénées Catalanes aurait consommé 69 ha d'espaces naturels ou agricoles pour l'urbanisation entre 2005 et 2015⁴⁴. Cette urbanisation était essentiellement caractérisée par la construction des logements et plus particulièrement des résidences secondaires⁴⁵. 2 382 logements supplémentaires ont été créés durant cette période dont seuls 43 étaient destinés à la résidence principale⁴⁶.

En ce qui concerne la promotion des activités touristiques, le territoire compte une vingtaine d'hôtels, trois villages-vacances et quatre campings, ce qui est trop peu pour un site aussi touristique⁴⁷. Il y a donc une nécessité de réfléchir sur la création d'un hébergement touristique attractif, plus dynamique, plus efficace en matière de fréquentation des stations et capable d'accueillir des produits touristiques intégrés. Cela nécessite de privilégier la rénovation des établissements existants et de favoriser la création de nouveaux logements à vocation touristique.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Rapport de présentation du SCOT des Pyrénées Catalanes vol.2. Juin 2019

⁴⁵ « Logement d'habitation occupé moins de six mois par an pour les fins de semaine, les vacances ou les loisirs. Les logements meublés loués en font partie ainsi que les mobile-home fixes dans les campings ouverts à l'année ». http://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/77798/1/IF_CO_32.pdf (consulté le 11/06/ 2021).

⁴⁶ Rapport de présentation du SCOT des Pyrénées Catalanes, préc.

⁴⁷ PADD du SCOT des Pyrénées catalanes, juin 2019.

A l'issue de ces diagnostics, le choix d'aménagement retenu par le SCOT pour répondre aux besoins en logement se traduit par la densification et la rénovation des bâtiments existants.

I.1.1.1 La densification, une solution pour économiser l'espace

La densification urbaine est un concept qui consiste à faire vivre davantage des populations sur un même espace urbain⁴⁸. C'est-à-dire privilégier l'implantation des nouvelles constructions dans l'enveloppe urbaine. Cette notion de densification a été éclairée avec l'adoption de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR. Cette loi est venue renforcer les mécanismes de lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers⁴⁹. Elle renforce ces dispositions de lutte contre l'étalement urbain, à divers niveaux normatifs⁵⁰.

Ainsi, le SCOT des Pyrénées Catalanes précise que les communes doivent privilégier la densification dans l'enveloppe urbaine existante avant la construction en extension. Il donne au PLU de chaque commune le pouvoir d'évaluer le potentiel brut de création de logements dans l'enveloppe urbaine par ordre de priorité⁵¹ :

- Dans le bâti vacant et par le biais de la densification du tissu urbain existant ;
- Dans les espaces résiduels (espaces constructibles mais non bâtis, ou dents creuses) au sein de l'enveloppe urbaine ;
- Si nécessaire, en extension de l'enveloppe urbaine existante.

Cependant, le PLU de la commune de Font-Romeu précise dans son rapport de présentation qu'en 2016 le potentiel en foncier disponible dans le tissu urbain sur la commune par densification de terrains libres est d'environ 7 ha 60. En comparant ce chiffre avec les 16 ha d'espace consommé entre 2005 et 2015 d'après les données de la DREAL, nous pouvons affirmer que ce potentiel des dents creuses de la commune est faible. Donc une extension de l'enveloppe urbaine existante peut s'avérer envisageable.

⁴⁸ Le Parisien, <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Densification%20urbaine/fr-fr/>. Consulté le 11/05/2021.

⁴⁹ P. BILLET (2014), Loi ALUR et lutte contre l'étalement urbain, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (Lexis 360) n° 37, 2259, p. 1.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ DOO du SCOT des Pyrénées catalanes, juin 2019.

I.1.1.2 La rénovation des bâtiments existants

La rénovation des bâtiments existants représente un enjeu majeur, aussi bien pour la valorisation du patrimoine des villages, pour l'amélioration des conditions de vie des habitants, pour le dynamisme économique de l'artisanat et pour la lutte contre l'étalement urbain⁵². A Font-Romeu, comme nous l'avons indiqué à l'introduction, il n'a pas été identifié dans le parc de logements permanents, des îlots ou des bâtiments pouvant être démolis et reconstruits ou pouvant changer de vocation qui permettent l'optimisation du foncier.

I.1.2 La politique du SCOT dans la lutte contre l'artificialisation du sol

« *Concernant l'artificialisation, les enjeux sont majeurs. En moyenne un département de la taille de la Drôme disparaît sous le béton tous les dix ans* ». Ce sont les propos de Barbara POMPILI, Ministre de la Transition écologique, lors du Conseil de défense écologique du 27 juillet 2020. Cette alarme lancée par Madame le Ministre permet de placer la question d'artificialisation au centre de toutes les questions liées à l'urbanisation.

L'artificialisation du sol est un phénomène de retrait de surfaces de leur état naturel, forestier ou agricole pour des espaces artificialisés bâtis ou non bâtis (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.)⁵³. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont généralement plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture ou comme habitats naturels. Une fois artificialisé, un terrain ne retourne que très rarement à un état non artificialisé⁵⁴. C'est une conséquence directe de l'extension urbaine et de la construction de nouveaux habitats en périphérie des villes. C'est aujourd'hui l'une des causes premières du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité⁵⁵. De même, elle engendre partout une perte de biodiversité et de productivité agricole, de capacité de résilience face au risque d'inondation, au changement climatique et à la précarité énergétique, une banalisation des paysages⁵⁶. Pour lutter contre ce phénomène, plusieurs lois se sont succédé et ont même modifié certains documents d'urbanisme.

⁵² PADD du SCOT des Pyrénées catalanes, préc.

⁵³ J. CHARLIER (2019), des outils pour mieux aménager le territoire et lutter contre l'étalement urbain, *Dynamiques régionales* (Cairn), N° 8. p. 5.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ministère de la transition écologique, Artificialisation des sols, <https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols> (consulté le 12/06/ 2021).

⁵⁶ J. CAVAILHES (2020), Artificialisation des sols : de quoi parle-t-on ?, *CONSTRUCTIF* (Cairn) n° 57. P 21-24.

Dans l'idée de lutter contre ce phénomène, le SCOT des Pyrénées Catalanes recommande de privilégier l'implantation des nouvelles constructions dans l'enveloppe urbaine et de développer des formes urbaines plus compactes⁵⁷. Il précise que l'urbanisation nouvelle, à vocation d'habitat ou d'activités économiques, doit se développer prioritairement au contact des zones déjà urbanisées comme le stipule l'acte 2 de la loi Montagne⁵⁸, la loi ALUR⁵⁹ et la loi engagement national pour l'environnement⁶⁰ « ENE ». De même, dans le souci de limiter la consommation d'espaces par l'urbanisation pour le logement, il est défini dans le DOO une répartition intercommunale pour planifier les secteurs d'urbanisation nouvelle dans les PLU(i), pilotée à l'échelle communautaire (cf. tableau 1). Les documents d'urbanisme locaux devront respecter la ventilation des enveloppes maximales d'ouverture à l'urbanisation pour le logement (permanent et secondaire) par bassin de vie à l'horizon du SCOT (2035)⁶¹.

Tableau 1 : Surfaces maximales pour l'ouverture d'urbanisation suivant les bassins de vie à l'horizon du SCOT 2035. Source : DOO du SCOT des Pyrénées Catalanes.

Bassins de vie	Communes	Surfaces
Haute-Cerdagne	Bolquère, Font-Romeu-Odeillo-Via	33 Ha
Capcir-Garrotxes	Ayguatébia-Talau, Fontrabieuse-Espousouille, Formiguères-Villeneuve, Les Angles, Matemale, Puyvalador - Rieutort, Railleu, Réal - Odeillo, Sansa	22 Ha
Haut-Conflent	La Cabanasse, Caudiès-de-Conflent, Eyne, La Llagonne, Mont-Louis, Planès, Saint-Pierre-dels-Forcats, Sauto-Fetges	21 Ha

⁵⁷ PADD du SCOT des Pyrénées catalanes, préc.

⁵⁸ LOI n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (1), JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

⁵⁹ LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (1), les articles 139 à 143, JORF n°0072 du 26 mars 2014.

⁶⁰ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), JORF n°0160 du 13 juillet 2010.

⁶¹ DOO du SCOT des Pyrénées catalanes, préc.

I.2 Le PLU de Font-Romeu : un règlement qui préserve les zones naturelles

Créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains « SRU »⁶² dans le but de sécuriser l'abrogation des cartes communales et la caducité des Plans d'Occupation des Sols « POS »⁶³, le PLU qui a enfin remplacé le POS est un document d'urbanisme qui construit un projet d'aménagement à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (PLUi)⁶⁴. Son champ d'application est défini à l'article L. 153-1 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire : 1° De l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale ; 2° De la commune, lorsqu'il est élaboré par une commune non membre d'un tel établissement public. Sont toutefois exceptées du périmètre les parties de ces territoires couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé* ».

Un peu similaire au SCOT, le PLU contient un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable « PADD », des orientations d'aménagement et de programmation « OAP », un règlement et des annexes⁶⁵. Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale « EPCI » compétent, le PLU peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale⁶⁶.

En analysant les orientations définies dans le PADD de la commune de Font-Romeu en matière de protection des espaces naturels et agricoles et de consommation d'espace, il est évident de conclure que celles-ci traduisent les objectifs fixés par le SCOT des Pyrénées Catalanes. En effet, le PLU de la commune confirme le choix d'aménagement retenu par le SCOT. Le plan rappelle qu'avant d'envisager l'ouverture d'une zone à l'urbanisation, il faut tout d'abord analyser les capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales.

⁶² LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (1), JORF n°289 du 14 décembre 2000.

⁶³ J. PASTOR (2021), Faciliter la transition des documents d'urbanisme communaux, *Dalloz*, p. 307.

⁶⁴ Démarche et outils pour élaborer un PLU et un PLUi, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/demarche-et-outils-pour-elaborer-un-plan-local-durbanisme-plu-et-un-plui>. Consulté le 17/06/2021.

⁶⁵ Article L. 151-2 du c. urb.

⁶⁶ Article L. 151-3 du c. urb.

Dans sa partie règlement, la commune de Font-Romeu a défini son zonage ainsi que les règles applicables dans chaque zone en cohérence avec son PADD. Pour ses zones naturelles, le règlement a imposé des mesures strictes limitant son urbanisation (I.2.1). Cependant, dans la zone naturelle, la loi autorise d'une manière exceptionnelle certaines constructions sous certaines conditions (I.2.2). Par ailleurs, l'ouverture à l'urbanisation d'une zone naturelle nécessite l'adoption du coefficient de biotope afin de conserver le paysage naturel du lieu (I.2.3).

I.2.1 La limite d'urbanisation en zone naturelle imposée par le PLU

Le zonage du PLU défini dans son règlement matérialise un découpage de la commune en différentes zones tout en précisant les dispositions réglementaires en matière d'urbanisme applicables dans ces zones. La dénomination de ces zones est précisée au premier alinéa de l'article R. 151-17 du Code de l'urbanisme⁶⁷.

La zone naturelle et forestière correspond aux secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; soit de leur caractère d'espaces naturels ; soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues⁶⁸.

Dans cette zone, la règle générale est l'inconstructibilité dans le but de préserver les milieux naturels et forestiers et de sauvegarder la qualité du paysage. Cependant, le règlement du PLU de la commune de Font-Romeu définit les destinations et sous destinations des constructions autorisées dans cette zone ainsi que celles qui sont interdites tout en précisant : les extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation existants sont interdits⁶⁹ (cf. annexe 1).

En ce qui concerne le classement en zone naturelle du terrain faisant l'objet de notre étude, situé à l'Est de la commune, outre les critères de classement définis à l'article R. 123-8⁷⁰ du Code de l'urbanisme, le règlement du PLU a pris en compte un des projets du PADD qui vise à protéger

⁶⁷ Article R. 151-17 du c. urb. : « Le règlement délimite, sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières... »

⁶⁸ Règlement du PLU de la commune de Font-Romeu.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Article R. 123-8 du c. urb. : « [...] Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; soit de l'existence d'une exploitation forestière ; soit de leur caractère d'espaces naturels... ».

les espaces naturels, agricoles et forestiers, et à préserver les équilibres écologiques⁷¹. Pour ce projet, plusieurs orientations ont été définies dont celle limitant l'urbanisation à l'Est et à l'Ouest de la commune pour maintenir la fonctionnalité écologique du territoire et pour préserver un corridor reliant les réservoirs de biodiversité⁷²(cf. figure 5).

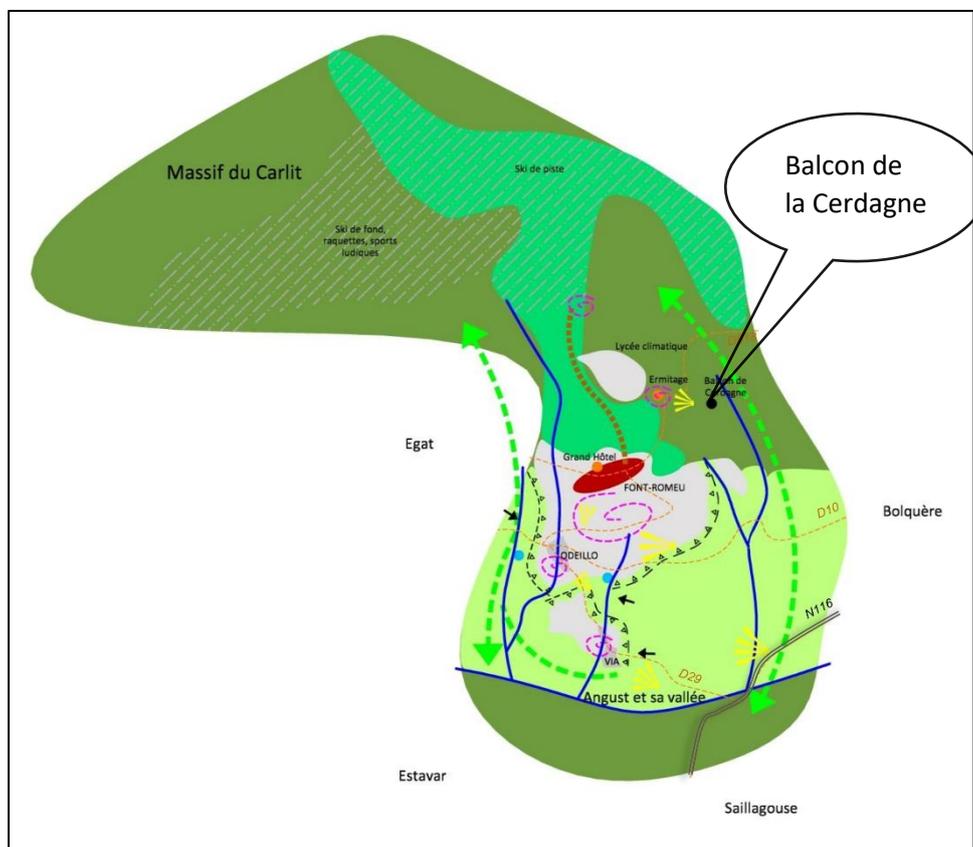


Figure 5: Illustration de limite d'urbanisation à l'Est et l'Ouest de la commune. (Source : PADD de la commune)

En effet, notre projet se trouve dans ce périmètre de protection et cela a encore motivé son classement en zone naturelle. Il nous restera donc à vérifier si le PLU de la commune de Font-Romeu a pris en compte les dispositions légales concernant la constructibilité en zone naturelle.

1.2.2 L'exceptionnelle constructibilité en zone naturelle

La constructibilité en zone naturelle a toujours été strictement encadrée par la loi et le règlement dans le but de protéger cette zone caractérisée par sa richesse écologique et paysagère. Cela permet d'affirmer qu'en principe cette zone est inconstructible⁷³. Cet encadrement s'explique

⁷¹ PADD du PLU de la commune de Font-Romeu, approuvé le 10 avril 2018.

⁷² Ibid.

⁷³ Préfet de l'ISERE, La constructibilité en zones agricole et naturelle, https://www.isere.gouv.fr/content/download/26970/208059/file/PRESENTATION_r%C3%A8gles_constructibilit%C3%A9_A_N.pdf (consulté le 17/06/2021).

par le fait que les PLU ne peuvent autoriser dans cette zone que les constructions et installations nécessaires à l'exploitation forestière ou naturelle. Cette disposition a été retenue et reprise dans le règlement du PLU de la commune de Font-Romeu⁷⁴. Cependant, outre les constructions et installations autorisées dans cette zone qui remplissent une fonction de préservation du milieu naturel et des activités agricoles, la loi précise aux articles L. 151-11 à 13 du C. urb. que dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut autoriser d'autres catégories des constructions.

I.2.2.1 Les constructions pouvant faire l'objet de changement de destination

Nous retrouvons le régime de cette exceptionnelle constructibilité à l'article L. 151-11 I 2° du C. urb⁷⁵. En effet, la destination d'une construction relève de l'urbanisme. Elle correspond à ce pourquoi une construction a été édifée. Elle pourrait être résumée au « contenant » de l'immeuble⁷⁶. En droit, les types des destinations de constructions sont définis à l'article R. 151-27 du C. urb. : « *Les destinations de constructions sont : 1° Exploitation agricole et forestière ; 2° Habitation ; 3° Commerce et activités de service ; 4° Equipements d'intérêt collectif et services publics ; 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire* ». Il y a donc changement de destination lorsqu'un bâtiment existant passe d'une des cinq catégories à une autre de ces catégories.

A la question de savoir pour quels types des bâtiments s'applique ce régime, l'article L. 151-11 I 2° susvisé mentionne quant à lui les « bâtiments », sans donner plus de précision. Tous les bâtiments sont donc dorénavant concernés, peu importe leur destination initiale⁷⁷. Cependant, cet article indique que les bâtiments concernés doivent être désignés en dehors des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées « STECAL » (développé au I.2.2.3).

⁷⁴ Article N1-1 du règlement du PLU de Font-Romeu approuvé par DCM du 10/04/2018 : « destinations et sous destinations autorisées dans la zone N : [...] Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole.

⁷⁵ Art. L. 151-11 I 2° du c. urb : « [...] les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. [...] ».

⁷⁶ <https://prismes.neuflizeobc.fr/usage-destination-dun-immeuble-difference/>. Consulté le 17 juin 2021.

⁷⁷ J. INSERGUET, L'écriture du règlement : zonage, <https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/Zones%20A%20et%20N%20La%20constructibilit%C3%A9%20des%20zones%20A%20et%20N.pdf> (consulté le 18/06/ 2021).

Toutefois, la précision quant à la désignation des bâtiments faisant l'objet de changement de destination est donnée par l'article R. 151-35 du C. urb⁷⁸. Cet article impose au règlement du PLU de faire apparaître ces bâtiments concernés dans son document graphique.

En dehors des types et du mode de désignation des bâtiments concernés, ce changement de destination n'est effectif que sous certaines conditions : Il ne doit pas compromettre l'exploitation agricole ni la qualité paysagère du site et doit être soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ; en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)⁷⁹.

Ainsi, l'actuel PLU de la commune de Font-Romeu n'a identifié aucun bâtiment dans la zone naturelle pouvant faire l'objet d'un changement de destination, ce qui justifie sa non-désignation dans le document graphique du PLU. Néanmoins, il existe dans notre zone d'étude le bâtiment de l'ancien sanatorium qui a fait l'objet d'un changement de destination comme nous l'avons expliqué à l'introduction de notre rapport. Cela pourrait traduire une faiblesse lors de la rédaction du règlement du PLU de Font-Romeu.

I.2.2.2 Les extensions et les annexes des bâtiments d'habitation existants

Rappelons que le principe d'inconstructibilité dans les zones agricoles ou naturelles des PLU est fondé sur l'objectif national de lutte contre la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Ce qui justifie le strict encadrement de la constructibilité dans ces zones.

Pour gérer le bâtiment d'habitation existant dans les zones A ou N, l'article 80 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques⁸⁰ a inséré à l'article L.123-1-5 du C. urb. recodifié à l'article L.151-12⁸¹, un alinéa autorisant, sous réserve de respecter certaines conditions, les extensions et les annexes aux bâtiments d'habitation⁸².

⁷⁸ Art. R 151-35 du c. urb : « Dans les zones A et N, les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu, les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole, ou la qualité paysagère du site ».

⁷⁹ Article L. 151-11 | 2° du c. urb.

⁸⁰ LOI n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (1), JORF n°0181 du 7 août 2015.

⁸¹ Article L. 151-12 du c. urb : « [...] les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site ».

⁸² Préfet d'EURE et LOIRE, <https://www.eure-et-loir.gouv.fr/content/download/25494/168246/file/Fiche%2520Annexes%2520et%2520Extensions%2520des%2520b%25C3%25A2timents%2520d> (consulté le 18/05/2021).

D'après le lexique national d'urbanisme, l'extension consiste en un agrandissement de la construction existante présentant des dimensions inférieures à celle-ci. Elle peut être horizontale ou verticale (par surélévation, excavation ou agrandissement), et doit présenter un lien physique et fonctionnel avec la construction existante⁸³. Le Conseil d'Etat a apporté la précision sur ce lien physique et fonctionnel : « *une piscine découverte peut être regardée, eu égard à sa destination, comme une extension d'une construction d'habitation existante si elle est située à proximité immédiate de celle-ci et forme avec elle un même ensemble architectural* »⁸⁴. Tandis que l'annexe est une construction secondaire, de dimensions réduites et inférieures à la construction principale, qui apporte un complément aux fonctionnalités de la construction principale. Elle doit être implantée selon un éloignement restreint entre les deux constructions afin de marquer un lien d'usage. Elle peut être accolée ou non à la construction principale avec qui elle entretient un lien fonctionnel, sans disposer d'accès direct depuis la construction principale⁸⁵.

En effet, la loi a autorisé la construction des extensions et annexes des bâtiments existants parce que ces derniers se situent déjà dans ces zones sensibles. Il est donc légitime et pragmatique d'autoriser les extensions et la construction d'annexes autour de ces bâtiments. Cette disposition n'entraînera, en effet, pas de mitage supplémentaire des terres agricoles et naturelles⁸⁶.

Contrairement au changement de destination qui s'applique pour tous types de bâtiments, la construction des extensions et des annexes des bâtiments ne s'applique que pour les bâtiments à usage d'habitation. Les autres bâtiments existants situés en zone A ou en zone N ne peuvent faire l'objet d'aucune extension ni d'aucune annexe⁸⁷. Cependant, l'article susvisé précise les conditions de construction de ces extensions et annexes : elles ne doivent pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site, et les dispositions du règlement du PLU qui permettent d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone, doivent être soumises au seul avis de la CDPENAF.

⁸³ CEREMA, http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_technique_lexique_national_de_l_urbanisme_-_27_juin_2017_cle17f2cd.pdf (consulté le 18/06/2021).

⁸⁴ CE, 6ème / 1ère SSR, 15 avril 2016, 389045.

⁸⁵ http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_technique_lexique_national_de_l_urbanisme_-_27_juin_2017_cle17f2cd.pdf. Préc.

⁸⁶ P. BILLET (2016), Le droit de l'urbanisme dans la loi Macron, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 8, 2052.

⁸⁷ PREFET DE L'ISERE, La constructibilité en zones agricole et naturelle, septembre 2014.

I.2.2.3 La mise en place des STECAL et leur incidence sur le règlement du PLU

La loi Grenelle II⁸⁸ avait permis que le règlement du PLU puisse prévoir, dans les zones naturelles et forestières et agricoles, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages⁸⁹. Dans cette logique, le législateur a autorisé le « pastillage⁹⁰ » et a permis, par ce biais, de déroger à la règle de l'inconstructibilité qui protégeait ordinairement ces zones naturelles et rurales. La pratique a cependant enregistré des dérives notamment en ce qui concerne le nombre et la taille des pastilles, qui constitue un facteur supplémentaire de mitage des terres agricoles ou naturelles⁹¹.

Pour lutter contre le pastillage et permettre aux communes de densifier certains petits groupes de constructions existantes situés en zone naturelle ou forestière, la loi ALUR a renforcé le cadre de la mise en place des STECAL en indiquant que ces derniers ne doivent être délimités qu'à titre exceptionnel⁹². Mais aussi, la loi ELAN⁹³ a apporté des précisions sur l'appréciation de ce caractère exceptionnel. Ainsi, celui-ci s'appréciera en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre constructions ou de la desserte par les réseaux et par les équipements collectifs⁹⁴. Et donc, l'article L. 151-13 du C. urb. a repris dans son écriture, les apports et précisions données par les lois citées ci-haut tout en indiquant les conditions relatives à la mise en place des STECAL.

Cependant, les dispositions relatives à la mise en place des STECAL n'ont pas été retenues par la commune de Font-Romeu pendant l'élaboration de son PLU en vigueur. La commune reste donc contre toute ouverture à l'urbanisation des zones naturelles et agricoles. Cela se traduit par son règlement qui n'a pas appliqué les exceptionnelles constructibilités données par la loi. Et pourtant, la délimitation des STECAL devrait être une des réponses efficaces à la pression

⁸⁸ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010.

⁸⁹ P. BILLET, Le droit de l'urbanisme dans la loi Macron, préc.

⁹⁰ Le « pastillage » consiste en la possibilité de délimiter, dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des plans locaux d'urbanisme (PLU), des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), dans lesquels la réalisation de constructions est possible, sous conditions.

<https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ150717422.html> (consulté le 18 juin 2021).

⁹¹ P. BILLET, Le droit de l'urbanisme dans la loi Macron, préc.

⁹² Commentaire de l'article L. 151-13 du C. urb. Dalloz.

⁹³ LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018.

⁹⁴ Commentaire de l'article L. 151-13 du C. urb. Dalloz.

foncière dans la mesure où la loi autorise dans ces secteurs les résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs ainsi que des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage. En plus, la loi ne précise pas les autres constructions possibles à l'intérieur des STECAL. Il appartient donc comme auparavant à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme, en fonction des besoins et des circonstances locales, de fixer le contenu possible des STECAL⁹⁵.

I.2.3 Perspectives d'évolution : l'adoption envisageable du coefficient de biotope

Bien que l'urbanisation puisse être vue comme une solution au problème de logement et un facteur participatif au développement touristique, elle reste néanmoins l'une des causes principales de l'artificialisation du sol et par conséquent participe au déséquilibre de notre écosystème. D'ailleurs, dans son dernier rapport quadriennal, l'institut français de l'environnement (IFEN) tire la sonnette d'alarme sur le recul préoccupant des espaces naturels en France, irrésistiblement grignotés par les lotissements, zones d'activités et routes⁹⁶. C'est pourquoi le coefficient de biotope peut être considéré comme un outil de frein à ce recul constaté (I.2.3.1). Son adoption pourrait donc apporter une dimension écologique à l'urbanisation de Font-Romeu (I.2.3.2).

I.2.3.1 Le coefficient de biotope : un frein à l'artificialisation du sol

Envisager une urbanisation en zone naturelle nécessite un renforcement efficace des outils traditionnels de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation du sol. Ces outils mentionnés dans le PLU permettent la préservation et la reconquête de la nature en ville, la protection des paysages, la préservation de la biodiversité et des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques⁹⁷. Parmi ces outils nous pouvons citer les espaces boisés classés, les emplacements réservés, etc.

⁹⁵ Ministère du logement de l'égalité des territoires et de la ruralité, Loi Alur : Constructibilité en zones agricole et naturelle, septembre 2014.

⁹⁶ Le Moniteur, <https://www.lemoniteur.fr/article/l-urbanisation-une-plaie-pour-l-environnement.1202479> (consulté le 18/06/2021).

⁹⁷ D. GILLIG (2021), Le PLU : un outil de préservation et de reconquête de la nature en ville, *Construction - Urbanisme* (Lexis 360), n° 3, étude 3.

En plus de ces outils traditionnels, il existe des outils novateurs qui viennent renforcer la lutte contre la minéralisation⁹⁸ excessive des villes. Le coefficient de biotope étant l'un de ces outils, a été introduit par la loi ALUR qui a permis l'écriture de l'article L. 151-22 du C. urb : « *le règlement peut imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville* ».

En effet, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) le définit comme un coefficient décrivant la proportion des surfaces favorables à la biodiversité par rapport à la surface totale d'une parcelle⁹⁹. Il permet donc la préservation et la valorisation de la nature dans la ville, dans les espaces construits et à construire¹⁰⁰. Par conséquent, il permet de limiter les dégradations de l'environnement causées par l'urbanisation.

I.2.3.2 Les effets du coefficient de biotope sur l'urbanisation de Font-Romeu

Il est fort dommage de constater que la commune de Font-Romeu n'a pas adopté le coefficient de biotope dans sa politique de gestion urbaine. Bien que le recours au coefficient de biotope demeure jusqu'à présent facultatif, c'est-à-dire chaque commune est libre de l'adopter ou pas en fonction des objectifs arrêtés, il nous semble nécessaire qu'il soit adopté par la commune de Font-Romeu si jamais son PLU évoluait dans le sens d'autoriser des exceptionnelles constructibilités dans les zones naturelles pour préserver son tourisme.

Afin de préserver ou créer des espaces naturels au sein de son tissu urbain, la commune pourrait faire recours au coefficient de biotope qui établit un ratio entre la surface favorable à la nature et la surface d'une parcelle construite ou en passe de l'être. Le PLU pourra ainsi favoriser le maintien ou le renforcement de la biodiversité et de la nature en ville en réservant, lors d'opérations de constructions neuves, rénovées ou réhabilités, une part de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables¹⁰¹.

Ainsi, ce coefficient qui favorise la végétation dans les milieux urbains ne peut qu'avoir un impact positif sur l'environnement du territoire de Font-Romeu. Sur le climat urbain, la

⁹⁸ Minéralisation : Elle correspond à la biodégradation ultime des substances organiques résultant d'une action biologique. https://www.dictionnaire-environnement.com/mineralisation_ID822.html (consulté le 18/06/2021).

⁹⁹ F. PRIET (2016), La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme (commentaire du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015), *Revue française de droit administratif* (Dalloz), p.863

¹⁰⁰ D. GILLIG, préc.

¹⁰¹ Proj. L. 20 févr. 2014, TA définitif n° 84, La loi ALUR définitivement adoptée, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 9, act. 225.

végétation a un impact important, par son ombrage et sa capacité d'évaporation, elle améliore les conditions de confort en été, et limite les vitesses de vent en hiver¹⁰². Mais aussi, sur le plan hydrologique, la présence de végétation favorise le stockage et les infiltrations des eaux plutôt qu'une évacuation directe vers les réseaux¹⁰³. Cela permet d'éviter la pollution des cours d'eau de la commune dont dépend le Desman des Pyrénées : animal inféodé des cours d'eau et fait partie des espèces protégées présentes sur le territoire de Font-Romeu (développé au II.2.2).

¹⁰² M. MARJORIE (2014), *Une ville verte, le rôle du végétal en ville*, Quae, p. 10

¹⁰³ Ibid. p. 11

II. Des autorisations d'urbanisme conditionnées au respect de mécanismes de protection

La délivrance d'une autorisation d'urbanisme permet à la commune de vérifier que le projet conçu ou les travaux envisagés sont conformes aux règles d'urbanisme. Avant donc de réfléchir sur la mise en œuvre d'un projet d'aménagement ou de construction, il est recommandé d'étudier toutes les contraintes possibles pouvant empêcher la réalisation de ce projet. Dans le contexte de notre étude, la loi Montagne constitue une véritable limite à l'urbanisation car la commune de Font-Romeu est soumise aux dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne (II.1). De même le territoire de la commune de Font-Rmeu étant compris dans le périmètre du PNR des Pyrénées Catalanes, sa richesse écologique doit être préservée (II.2).

II.1 Les limites relatives à l'urbanisation imposées par la loi « Montagne »

La montagne, espace spécifique et fragile, est aussi un espace menacé par une urbanisation parfois irresponsable¹⁰⁴. C'est pourquoi la France a fait le choix d'une législation et d'une réglementation propres aux zones de montagne, la fameuse loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, modifiée, partiellement codifiée et complétée par différents décrets d'application¹⁰⁵. La montagne a ainsi été spécifiquement appréhendée par le droit pour répondre aux enjeux particuliers qui s'y posent, sans pour autant bien évidemment qu'en soient exclues les règles du droit commun dans tous les autres domaines¹⁰⁶. L'importance de ces enjeux découle d'abord de l'espace occupé par les zones de montagne (II.1.1) qui est loin d'être négligeable couvrant à peu près 30 % du territoire national. Et ensuite des conséquences de l'importante évolution du tissu économique de ces espaces initialement orientés sur une économie majoritairement agricole¹⁰⁷. En fonction de ces enjeux, la loi Montagne a été adoptée pour répondre aux objectifs suivants¹⁰⁸ :

- Définir les zones de montagne ;
- Créer un cadre législatif de gestion intégrée et transversale des territoires de montagne ;
- Trouver un équilibre entre le développement et la protection de la montagne ;

¹⁰⁴ H. AMIEL (2005), *Grandes notions et règles de l'urbanisation en montagne*, RFDA (Daloz) p.512

¹⁰⁵ P. YOLKA (2015), *La règle et l'altimètre*, AJDA (Daloz), p. 1674

¹⁰⁶ F. BALAGUER (2017), MONTAGNE "Politique de la montagne", *JurisClasseur Rural* (Lexis 360), Fasc. 1

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Observatoire des territoires, <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/zonage-les-zones-de-montagne> (consulté le 13/07/2021).

- Maîtriser l'urbanisation des zones de montagne.

II.1.1 La zone montagne, pilier de la loi Montagne

Si pour le poète la montagne est une géante, pour le linguiste, elle est une région de forte altitude, et en particulier lieu de séjour en altitude, pour le repos, les vacances ou le sport ; en géographie, c'est la morphologie des montagnes qui est au centre des définitions comme un relief proéminent, d'une certaine élévation par rapport au niveau de la mer (altitude) et souvent bien individualisé par rapport aux milieux environnants. Mais cette notion se combine avec celle de pente et de versant, par opposition au plateau, plaine(...) ¹⁰⁹.

En droit, la montagne n'est jamais définie. Seuls les « zones de montagne » et les massifs sont définis par les articles 3 à 5 de la loi Montagne. La qualification de « zone de montagne » permet de déterminer le régime juridique spécifique applicable dans certains domaines comme l'agriculture, l'urbanisme, la fiscalité, ou l'environnement ¹¹⁰. De même, l'article 18 du règlement 1257/99 définit la zone de montagne comme se caractérisant par des handicaps liés à l'altitude, à la pente, et/ou au climat, qui ont pour effet de restreindre de façon conséquente les possibilités d'utilisation des terres et d'augmenter de manière générale le coût de tous les travaux ¹¹¹. Nous retrouvons plus des détails et précision de cette définition à l'article 3 de la loi Montagne du 9 janvier 1985 : « *Les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. Elles comprennent, en métropole, les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus : 1° Soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ; 2° Soit à la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire, de fortes pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux ; 3° Soit à la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap, résultant de chacun d'eux pris séparément, est moins accentuée ; dans ce cas, le handicap résultant de cette combinaison doit être équivalent à celui qui découle des situations visées aux 1° et 2° ci-dessus [...]* ».

¹⁰⁹ S. M. MOULIN (2019), Définir la montagne, ferait-il battre des montagnes ? *Construction – Urbanisme* (Lexis 360) n° 5.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/zonage-les-zones-de-montagne>. Consulté le 13 juillet 2021.

Chaque zone de montagne ainsi définie est délimitée par un arrêté interministériel et est rattachée à l'un des massifs visés aux annexes du décret n°2004-69 du 16/01/2014¹¹². En métropole, il existe aujourd'hui cinq massifs : central, jurassien, pyrénéen, vosgiens et le massif des Alpes. A ceux-ci s'ajoute le massif de Corse. En métropole, 30% du territoire est occupé par ces massifs. Ainsi, 1 commune sur 6 se trouve en zone de montagne et 10 millions d'habitants soit 15% de la population française vivent dans les massifs montagneux¹¹³. A ce jour, les communes concernées par les dispositions d'urbanisme de la loi montagne sont au nombre de 5659¹¹⁴.

En ce qui concerne la commune de Font-Romeu, elle entre exactement dans ce régime du fait de son classement en zone de montagne par l'arrêté du 20 février 1974 publié au journal officiel de la République Française du 21 février 1974 et est donc rattachée au massif pyrénéen.

Afin de protéger ces zones de montagne, la loi du 9 janvier 1985 codifiée aux articles L. 122-1 à 122-25 du C. urb. a toujours recherché le juste équilibre entre protection et développement. Ces règles de protection et de développement s'appuient sur un principe, celui de l'urbanisation en continuité (II.1.2) et comportent des dispositions tendant à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine¹¹⁵. Cela se traduit par la protection des espaces naturels, donc du patrimoine naturel¹¹⁶. La loi Montagne n'hésite pas à ce sujet à considérer comme relevant de ce patrimoine les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (II.1.3).¹¹⁷. C'est donc au regard de ces textes qu'il convient d'examiner les règles d'urbanisation en montagne, en précisant que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec ces règles qui sont opposables à toutes les autorisations d'utilisation des sols¹¹⁸.

II.1.2 Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité

Dans un espace aussi sensible et menacé que la montagne, le problème du mitage, c'est-à-dire de l'habitat dispersé, prend une tournure particulièrement importante, notamment du fait que

¹¹² C. BUINOUD (2019), Etude d'un permis d'aménager en zone de montagne, avec intégration des contraintes topographiques, juridiques et environnementales propres, ESGT, TFE p.12.

¹¹³ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-relative-au-developpement-et-la-protection-de-la-montagne-loi-montagne> (consulté le 13 juillet 2021).

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ H. AMIEL, Grandes notions et règles de l'urbanisation en montagne, RFDA 2005 p.512.

¹¹⁶ C. DEVES (2013), Loi Montagne et protection du patrimoine naturel montagnard, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (Lexis 360) n° 6, 2034.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ H. AMIEL, préc.

les terrains susceptibles d'être urbanisés sont rares et le coût des équipements publics particulièrement élevés¹¹⁹. En outre, l'impérieuse nécessité de conserver les terres nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales et forestières conduit à restreindre l'étalement urbain des zones de montagne. C'est ainsi que la loi Montagne a introduit dans le Code de l'urbanisme des dispositions propres à ces parties du territoire et, notamment, une règle qui limite l'extension de l'urbanisation en exigeant, sauf exceptions, qu'elle se réalise en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants¹²⁰ (cf. figure 6). D'ailleurs cette notion d'urbanisation en continuité a également été retenue dans le DOO du SCOT des Pyrénées Catalanes parmi les prescriptions visant à limiter la consommation d'espaces par l'urbanisation : les nouvelles constructions respecteront les principes d'urbanisation en continuité tels que définis par la loi Montagne. Les extensions urbaines se feront en continuité des enveloppes urbaines existantes¹²¹.

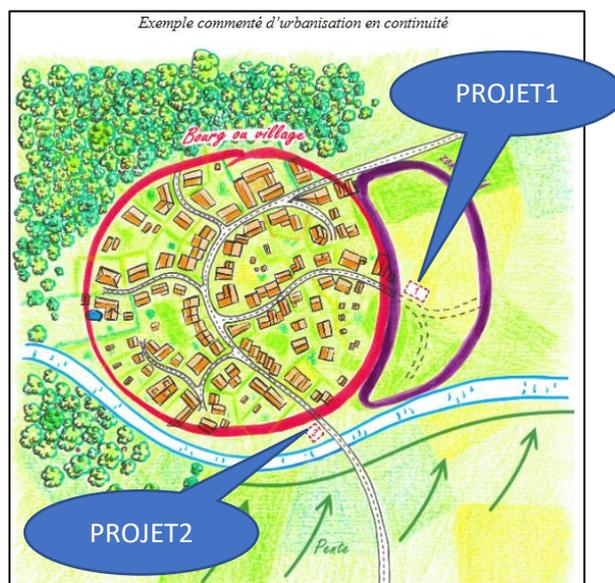


Figure 6 : urbanisation en continuité (source : Ministère de la cohésion des territoires, 2018)

Commentaire de l'image : sur cet exemple, l'urbanisation existante constitue un bourg ou un village en continuité duquel une ouverture à l'urbanisation est prévue. Les projets 1 et 2 sont exactement en continuité de l'urbanisation actuelle et pourront être accordés sous réserve du règlement du PLU.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Article 122-5 du C. urb.

¹²¹ DOO du SCOT des Pyrénées Catalanes, préc.

Avant de mieux comprendre ce principe d'extension d'urbanisation en continuité, il est nécessaire de comprendre avant tout la notion de continuité (II.1.2.1) et cet ensemble qui constitue un support à urbanisation existante (II.1.2.2).

II.1.2.1 Notion de continuité

La notion de continuité a été précisée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016¹²², qui a introduit au sein du Code de l'urbanisme un article L122-5-1 au titre duquel : « *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* ». Nous pouvons bien comprendre que cette appréciation est personnelle et est faite par le juge administratif sur base des photo-interprétations, des cartes et aussi des visites du lieu. On serait d'abord porté à considérer que la continuité est une question de distance et que le juge aurait pu fixer, par voie prétorienne, une norme précise. Tel n'a pas été le cas¹²³.

En effet, beaucoup des jurisprudences ont interprété la notion de continuité sans forcément conclure à des appréciations identiques. Par exemple, la cour administrative d'appel de Marseille avait estimé « *qu'une parcelle située à 800 mètres du centre bourg et séparée avec celui-ci par des parcelles non construites ne peut pas être regardée comme se rattachant à ce bourg existant* »¹²⁴. De même un arrêt de la CAA Lyon avait, après lecture du III de l'article L. 145-3 du C. urb.¹²⁵, estimé « *que pour déterminer si un projet de construction réalise une urbanisation en continuité par rapport à un groupe d'habitations, il convient de rechercher si, par les modalités de son implantation, notamment en termes de distance par rapport aux constructions déjà présentes, ce projet sera perçu comme s'insérant dans l'ensemble existant* »¹²⁶.

En analysant ces 2 jurisprudences, nous pouvons vite comprendre que le critère essentiel permettant d'apprécier la continuité est la distance. Un projet d'aménagement situé à une distance trop éloignée de l'urbanisation existante empêcherait d'établir les conditions de continuité. Le problème se pose lorsqu'il s'agit de savoir à partir de quelle distance peut-on conclure qu'un projet ne se trouve plus en continuité de l'urbanisation existante. Cette valeur

¹²² Loi Montagne II relative à la modernisation, au développement et à la protection des territoires de montagne, JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

¹²³ H. AMIEL, préc.

¹²⁴ CAA Marseille, 1^{ère} chambre, n° 98MA00353 du 28 juin 2001.

¹²⁵ Abrogé par ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art. 12, réécrit à l'art. L. 122-5 du c. urb.

¹²⁶ CAA Lyon, 1^{ère} chambre, n° 07LY02682 du 24 novembre 2009.

n'a pas été indiquée par la loi. Néanmoins, sans préciser non plus, le Conseil d'État avait jugé *qu'un secteur ne pouvait être regardé comme situé en continuité avec l'urbanisation dès lors qu'il est situé à quelques centaines de mètres d'un lieu-dit réunissant quelques constructions* (CE, 14 décembre 1992, Commune de Saint-Gervais-les-Bains, n° 115359)¹²⁷.

Ainsi, en comparant ces jurisprudences et les critères posés par l'article L.122-5-1 du C. urb cité plus haut, nous pouvons apprécier d'une manière générale la continuité en fonction :

- Des distances entre les bâtiments ;
- De la densité, la forme et la logique de l'urbanisation locale ;
- Des caractéristiques architecturales, paysagères et topographiques ;
- De la présence ou non de voies et de réseaux : leur seule existence n'est pas synonyme d'urbanisation. Il faut qu'ils soient accompagnés par des constructions.

En l'espèce, s'agissant de notre projet, il est difficile d'apprécier la continuité avec l'urbanisation existante sur le critère d'éloignement établi par les jurisprudences précitées. L'image ci-dessous (cf. figure 7) nous donne une indication claire sur la distance qui existe entre la zone du lotissement et la partie de la commune qui doit recevoir en priorité des extensions urbaines telles que défini dans le SCOT¹²⁸ et le PLU.

¹²⁷ Ministère de la cohésion des territoires, [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension%20de%20l%27urbanisation%20en%20continuite%20de%20l%27urbanisation%20existante.pdf) (consulté le 14/07/2021).

¹²⁸ L'urbanisation nouvelle, à vocation d'habitat ou d'activités économiques, doit se développer prioritairement au contact des zones déjà urbanisées afin de développer des formes urbaines plus compactes. PADD du SCOT des Pyrénées catalanes, préc.

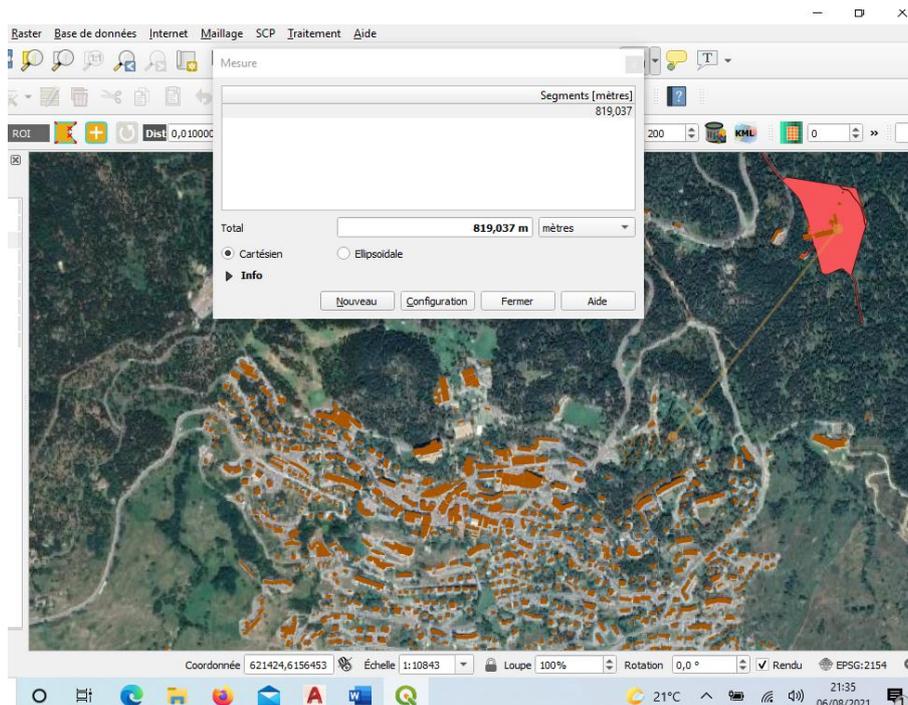


Figure 7 : Interprétation de la distance entre la zone du lotissement et l'urbanisation existante

Nous constatons que plus de 800 m de distance séparent les deux zones. Cela va à l'encontre des jurisprudences du CE n° 115359 et de la CAA Marseille, 1ère chambre, n° 98MA00353 que nous avons citées précédemment. Outre ce critère d'éloignement qui nous permet d'affirmer la discontinuité entre ces 2 zones, nous pouvons également constater la rupture d'urbanisation entre ces zones.

II.1.2.2 Notion de l'urbanisation existante

Pour parler de principe de continuité au regard de la loi Montagne, il doit exister au préalable une urbanisation. C'est sur base de cette urbanisation existante qu'on peut apprécier la continuité en se référant aux critères précédemment cités. Ainsi, les formes d'urbanisation existantes visées par la loi montagne sont : les bourgs, les villages, les hameaux, les groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

a. Les bourgs et les villages

Les villages, petites agglomérations rurales, sont des regroupements d'habitations qui comprennent ou ont compris des équipements collectifs ou administratifs, culturels ou commerciaux tels qu'un service public, une place de village, une église, quelques commerces

de proximité (boulangerie, épicerie) même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie¹²⁹.

Il n'existe pas de définition officielle du bourg en France. On s'accorde cependant à y avoir un intermédiaire, dans la hiérarchie des centres, entre la ville et le village, plus modeste que celle-ci mais plus étoffé en commerces et services que celui-là. Il semble qu'en plus de son rôle de centre de services et commerces, le bourg soit, en milieu rural, un pôle d'animation, diffusant la civilisation urbaine¹³⁰. Le bourg répond aux mêmes caractéristiques que le village, mais sa taille est plus importante¹³¹.

b. Les hameaux

Si les notions de bourg et de village sont relativement simples à cerner, la notion de hameau ou de hameau nouveau introduite par la loi du 4 février 1995¹³² ne correspond à aucune catégorie juridique connue¹³³. On entend par hameau un petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au plus) pouvant également comprendre d'autres constructions telles que des bâtiments d'exploitation agricole en zone de montagne, isolés et distinct du bourg ou du village. Il n'est nullement nécessaire, pour qu'un groupe de constructions soit qualifié de hameau, qu'il comprenne un commerce, un café ou un service public. A l'inverse, l'existence de tels équipements ne suffit pas à estimer qu'on est en présence d'un hameau ou d'un village. Ce qui caractérise le hameau, c'est une taille relativement modeste, inférieure aux bourgs et aux villages et un regroupement des constructions¹³⁴ (cf. figure 8).

¹²⁹ Sénat, <https://www.senat.fr/questions/base/2009/qSEQ090709741.html> (consulté le 14/07/2021).

¹³⁰ L.M COYAUD (1978) les bourgs, *Revue géographique de l'Est* (Persée), p.1

¹³¹ [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension de l urbanisation en continuite de l urbanisation existante.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension%20de%20l%27urbanisation%20en%20continu%C3%82%80e%20de%20l%27urbanisation%20existante.pdf). Consulté le 14 juillet 2021.

¹³² LOI n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31 du 5 février 1995.

¹³³ H. AMIEL, préc.

¹³⁴ A. VINCENT (2007), Précisions sur les notions de village, de hameaux et d'agglomération, *Dalloz actualité*.



Figure 8 : Illustration d'un hameau (source : Ministère de la cohésion des territoires, 2018)

c. Groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants

Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante instauré par la loi Montagne avait été jugé par les habitants des zones de montagne comme étant une limitation trop restrictive à l'urbanisation¹³⁵. Sous la pression de ces acteurs de la montagne, le législateur y a apporté divers assouplissements. Afin de desserrer un peu les contraintes de construction en milieu de montagne, le législateur, par l'article 33 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 dite loi Urbanisme et habitat¹³⁶, a autorisé l'urbanisation en continuité des groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants¹³⁷. Ces groupes de constructions sont définis par le juge administratif comme des groupes de plusieurs bâtiments qui, bien que ne constituant pas un hameau, se perçoivent compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres, notamment de la distance qui les sépare, de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux, comme appartenant à un même ensemble (CAA Lyon, 22 juin 2006, n° 05LY01465)¹³⁸. Donc, un ensemble ne constituant pas un hameau, par exemple parce qu'il compte moins de dix constructions, pourra toutefois constituer un groupe de constructions pouvant servir d'accroche à une extension de l'urbanisation¹³⁹ (cf. figure 9).

¹³⁵ S. PLUNIAN (2006), La notion de groupe de constructions pour l'application des règles prescrivant l'urbanisation en continuité, TA Grenoble, 18 mai 2006, n° 0305473 ; comm. 142, *lexis* 360.

¹³⁶ LOI n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JORF n°152 du 3 juillet 2003.

¹³⁷ S. PLUNIAN, préc.

¹³⁸ [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension%20de%20l%27urbanisation%20en%20continuite%20de%20l%27urbanisation%20existante.pdf). Consulté le 15 juillet 2021.

¹³⁹ *Ibid.*

D'ailleurs, dans la même idée que la jurisprudence susvisée, le jugement n° 0305473 du 18 mai 2006 rendu par le Tribunal administratif de Grenoble avait décidé que « *deux constructions ou habitations ne sauraient suffire à constituer un groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes au sens de l'article L. 145-3, III, du C. urb. De même, des habitations écartées respectivement de 200, 130 et 230 mètres ne peuvent, eu égard à ces distances, être prises en compte pour caractériser un tel groupe* ».



Figure 9: Illustration du groupe des constructions traditionnelles (source : Ministère de la Cohésion des territoires, 2018)

Dans cet exemple, il s'agit bien d'un groupe des constructions traditionnelles au sens de la loi Montagne. Les projets 2 et 4 réalisent bel et bien une continuité ce qui n'est pas le cas pour les projets 1 et 3 à cause de ces ruptures physiques créées par la végétation et le cours d'eau.

Ainsi, après avoir établi la discontinuité de la zone du lotissement par rapport à l'urbanisation existante en fonction des critères prétoriens, il nous faudra interpréter la situation des constructions existantes à proximité de notre zone d'étude au regard des notions de bourgs, villages, hameaux et groupe des constructions traditionnelles existantes (cf. figure 10).

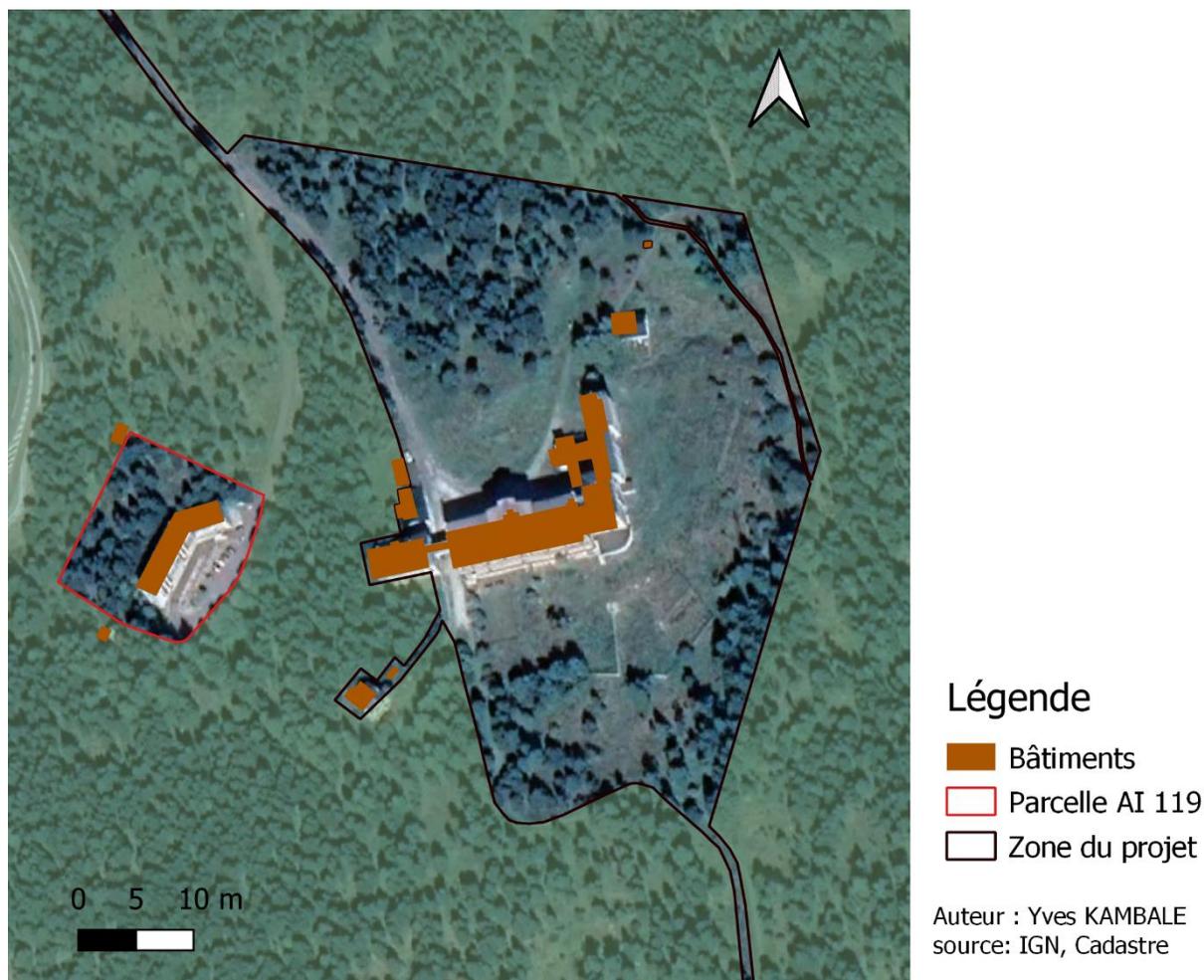


Figure 10 : interprétation des constructions voisines au sens de l'urbanisation existante.

Sur cette carte, nous pouvons observer la présence des constructions sur la parcelle AI 119. Il s'agit de l'hôtel « Panoramic Campus » composé des 2 bâtiments collés. Avec ce nombre de bâtiments qui le compose, nous pouvons déjà écarter l'hypothèse selon laquelle ces constructions peuvent être regardées comme un bourg, un village ou un hameau. Mais aussi en se référant au jugement du TA de Grenoble susvisé, ces constructions ne peuvent pas constituer un groupe des constructions traditionnelles. De même, dans les circonstances similaires à notre projet, la CAA de Marseille avait fait une analyse concluante en expliquant : « *Celui-ci, bordé de terrains non construits à l'ouest ainsi qu'au nord et à l'est où il s'ouvre sur de vastes étendues naturelles, de quelques maisons au sud et au sud-ouest et débouchant au sud-est sur une zone d'habitat diffus, ne situe pas dans une dent creuse d'un secteur urbanisé. Dans ces conditions, ni la circonstance que des maisons soient visibles dans différentes directions depuis le terrain d'assiette, ni le fait qu'il soit raccordé à l'ensemble des réseaux ne suffisent à établir*

que le projet s'inscrirait en continuité de l'urbanisation au sens de l'article L. 122-5 du C. urb. »¹⁴⁰.

En revanche, cette situation constitue une urbanisation diffuse au sens de la définition donnée par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 418666 du 02 octobre 2019 : « *les secteurs d'urbanisation diffuse sont définis comme ceux où s'est développé un habitat de faible densité, soit 2 à 4 maisons à l'hectare* »¹⁴¹.

II.1.2.3 Les exceptions au principe d'extension de l'urbanisation en continuité

D'entrée, l'article L. 122-5 du C. urb. qui définit le principe de l'extension d'urbanisation en continuité a déjà fixé quelques exceptions en indiquant : « *L'urbanisation est réalisée en continuité [...], 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* ».

Les explications de certaines de ces exceptions ont été données au I.2.1 de notre rapport. En ce qui concerne les installations ou les équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, leur implantation en discontinuité et loin des habitations est justifiée en raison des nuisances ou risques qu'ils génèrent. Par exemple, une station d'épuration ou une déchèterie doit être éloignée des habitations. Une précision sur cette notion a été donnée par la jurisprudence en considérant les éoliennes comme des installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage. Par conséquent, ils doivent être implantés en discontinuité (CE, 16 juin 2010, Leloustre, n° 311840)¹⁴². A l'inverse, un parc photovoltaïque n'est pas considéré comme un équipement public incompatible avec le voisinage en raison des faibles nuisances qu'il est susceptible de causer¹⁴³.

A ces exceptions s'ajoutent d'autres qui sont mentionnées à l'article L. 122-7 du C. urb. En lisant cet article, nous pouvons dégager 3 autres exceptions au principe d'extension de l'urbanisation en continuité :

¹⁴⁰ CAA Marseille, arrêt n° 20MA03561 du 9 février 2021.

¹⁴¹ CE, 1ère et 4è ss réunies, du 02 octobre 2019, n° 264667.

¹⁴² [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension%20de%20l'urbanisation%20en%20continuite%20de%20l'urbanisation%20existante.pdf). Consulté le 16 juillet 2021.

¹⁴³ Ibid.

- Si le SCOT ou le PLU comporte une étude justifiant qu'une telle urbanisation en discontinuité peut être compatible avec le respect de protection des terres agricoles et avec la préservation des espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel ;
- En absence d'une telle étude, le PLU ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement et, à titre exceptionnel, délimiter des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées ;
- Pour les communes ne disposant pas d'un PLU ou d'une carte communale, l'urbanisation en discontinuité est autorisée dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-4¹⁴⁴ et à l'article L. 111-5¹⁴⁵, à condition que ces communes ne subissent pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires.

Au regard de ces exceptions au principe d'extension de l'urbanisation en continuité définies par la loi, la commune de Font-Romeu ne peut pas envisager une extension de son urbanisation en discontinuité dans la mesure où le SCOT et son PLU en vigueur ne mentionnent aucune étude justifiant une telle dérogation. De même, comme nous l'avons expliqué à l'introduction, la commune de Font-Romeu subit une pression foncière due à son attractivité touristique entraînant une croissance des résidences secondaires. Cela ne lui permet pas de déroger au principe de continuité au sens de la troisième exception indiquée ci-haut.

II.1.3 La protection des terres nécessaires confrontée à la déprise agricole du territoire de Font-Romeu

Maîtriser l'urbanisation des zones de montagne est l'un des objectifs fixés par la loi Montagne. Cette maîtrise se traduit, comme nous l'avons vu, par le principe de continuité qui favorise la protection des espaces naturels, la préservation et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières. Nous retrouvons ce régime de préservation des activités agricoles, pastorales et forestières à l'article L. 122-10 du C. urb. : « *Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier les terres*

¹⁴⁴ Article L. 111-4 du c. urb. : « *Les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publiques [...]* ».

¹⁴⁵ Article L. 111-5 du c. urb. : « *La construction de bâtiments nouveaux [...] ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole [...]* ».

qui se situent dans les fonds de vallée, sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition ». Les dispositions de cet article sont applicables sur tous les documents et toutes les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable)¹⁴⁶.

Afin de favoriser le développement des activités agricoles, pastorales et forestières, le législateur a choisi de mettre en place des soutiens spécifiques à l'agriculture de montagne ayant pour objectif de compenser les handicaps naturels de la montagne. Ces mesures comprennent, d'une part, une aide directe au revenu bénéficiant à tout exploitant agricole en montagne et proportionnée au handicap objectif et permanent qu'il subit et, d'autre part, l'accompagnement apporté aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et aux outils de production et de transformation¹⁴⁷.

Dans le territoire des Pyrénées Catalanes l'agriculture a depuis longtemps été considérée comme l'une des principales ressources économiques. A ce titre, les terres doivent être préservées pour assurer la pérennité de la vie agricole sur le long terme¹⁴⁸. Cette préservation assurée d'ores et déjà par la loi Montagne doit également être assurée par les documents d'urbanisme. C'est ainsi que le SCOT de Pyrénées Catalanes a retenu dans son PADD le projet de soutenir l'agriculture et la sylviculture de montagne et de relancer une dynamique pour une agriculture et une sylviculture locales. Et chaque commune doit, à travers son PLU, mettre en place des stratégies nécessaires en ce qui concerne sa politique agricole afin de réaliser le projet du SCOT.

En effet, 8 % du territoire de la commune de Font-Romeu est occupé par des zones agricoles hétérogènes¹⁴⁹ (cf. figure 11) et représente environ 300 hectares. Ces surfaces cultivables s'étendent principalement autour des villages de Via et d'Odeillo. Les friches sont rares mais les prés proches des surfaces urbanisées sont laissés petit à petit en jachère¹⁵⁰.

¹⁴⁶ https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/La_preservation_des_espaces_agricoles_pastoraux_et_forestiers.pdf. Consulté le 16 juillet 2021.

¹⁴⁷ Article de la loi Montagne, modifié par l'article 51 de la loi Montagne acte II du 28 décembre 2016.

¹⁴⁸ PADD du SCOT des Pyrénées catalanes, préc.

¹⁴⁹ https://www.wikiwand.com/fr/Font-Romeu-Odeillo-Via#/Occupation_des_sols. Consulté le 17 juillet 2021.

¹⁵⁰ Rapport de présentation du PLU de la commune de Font-Romeu, préc.

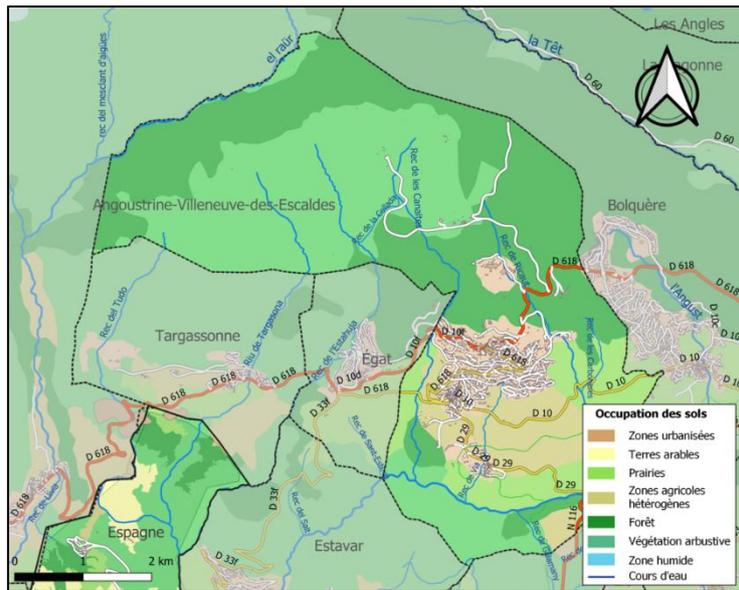


Figure 11 : Carte d'occupation des sols de Font-Romeu (source : Corine land cover 2018)

Cependant une étude réalisée en 2012 par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Perpignan avait conclu que d'une manière générale en Cerdagne l'activité agricole, malgré ses atouts, connaît des difficultés et est fortement menacée. Ces difficultés sont causées par la diminution du nombre des exploitants, la concurrence entre les activités touristiques et agricoles empêchant l'activité agricole de profiter suffisamment de l'afflux résidentiel et touristique, la quasi-absence de l'agrotourisme et la pression foncière des résidences secondaires.¹⁵¹ Par conséquent, nous assistons à des abandons des espaces agricoles qui redeviennent sauvage par manque d'entretien et à la désaffectation des métiers agricoles¹⁵². 6 ans après, le PLU de la commune de Font-Romeu approuvé en 2018 a identifié les mêmes difficultés que connaît l'activité agricole.

Afin de maintenir l'activité et d'assurer sa pérennité et son développement, la commune a mis en place certaines mesures telles que :

- Prioriser l'urbanisation dans les taches urbaines (dents creuses) ;
- Créer de réelles limites à l'espace urbanisé par la mise en place d'un front bâti et une définition claire de l'espace agricole ;
- Permettre la construction de bâtiments en zone agricole lorsqu'ils sont liés à l'activité ;
- Entretenir un dialogue pérenne avec la profession agricole et les acteurs de l'action foncière ;

¹⁵¹ Etat des lieux de l'économie en Cerdagne Capcir, <http://obseco.perpignan.cci.fr/files/etudes/SynthAse-Etat-des-lieux-de-l-Aconomie-en-Cerdagne-Capcir.pdf> (consulté le 20/07/2021).

¹⁵² Ibid.

- Soutenir les outils collectifs de gestion de l'espace tels que les associations forestières pastorales, la charte forestière...

Nous venons de voir la manière dont la loi Montagne encadre l'urbanisation pour protéger les espaces naturels et agricoles des zones de montagnes. Outre ce mécanisme de protection établi par le droit de l'urbanisme, il en existe d'autres au titre du droit de l'environnement qui, comme la loi Montagne, sont susceptibles à influencer la délivrance des autorisations d'urbanisme.

II.2 Le PNR des Pyrénées catalanes : une richesse écologique à préserver

Les Parcs Naturels Régionaux puisent leur richesse dans leur patrimoine naturel, paysager et culturel. Leur création produit des effets non seulement en matière touristique mais aussi sur l'ensemble des acteurs et des projets du territoire.¹⁵³ Institués par le décret du 1er mars 1967¹⁵⁴ et créés à l'initiative des régions, les PNR sont un cadre privilégié pour les actions des collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. Ils concourent aux politiques de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public¹⁵⁵.

Créé par décret du 5 mars 2004¹⁵⁶, le PNR des Pyrénées Catalanes fait partie du réseau de 56 PNR qui couvrent 15,5 % de la superficie de la France et concernent environ 6 % de la population¹⁵⁷. Il est situé à l'Est du massif des Pyrénées et s'étend sur plus de 139 000 hectares regroupant 67 communes où vivent plus de 23 000 habitants et faisant frontière avec l'Espagne et l'Andorre¹⁵⁸. Il se caractérise par la limite entre les influences méditerranéennes et les influences océaniques¹⁵⁹.

Le territoire du parc est aujourd'hui couvert à 62% par des statuts de protection et de préservation de la biodiversité. Cette richesse écologique est reconnue au niveau régional et permet au Schéma Régional de Cohérence Ecologique d'identifier le PNR des Pyrénées Catalanes comme « cœur de nature »¹⁶⁰.

¹⁵³ S. ADAM (2010), PNR : Des territoires à fort impact, *Juris tourisme*, n°124, p.22

¹⁵⁴ Décret n°67-158 du 1 mars 1967 Instituant des Parcs Naturels Régionaux, JORF du 2 mars 1967.

¹⁵⁵ Article L. 333-1, I du Code de l'environnement.

¹⁵⁶ Décret du 5 mars 2004 portant classement du parc naturel régional des Pyrénées catalanes (région Languedoc-Roussillon), JORF n°57 du 7 mars 2004.

¹⁵⁷ <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/les-parcs/decouvrir-les-56-parcs>. Consulté le 17 juillet 2021.

¹⁵⁸ <https://www.parc-pyrenees-catalanes.fr/pnr/le-territoire>. Consulté le 17 juillet 2021.

¹⁵⁹ Charte du PNR des Pyrénées Catalanes, mars 2014, p.3.

¹⁶⁰ Ibid. p.18.

Comme tous les PNR, celui des Pyrénées Catalanes reconnu comme un projet territorial de développement durable, est doté d'une charte révisée en mars 2014 et valable jusqu'en 2026. La charte constitue le projet du parc, elle détermine les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du territoire du parc, et les mesures permettant de les mettre en œuvre¹⁶¹. Ainsi, elle constitue un vrai document d'orientation en matière d'urbanisme car elle impose certaines prescriptions applicables spécifiquement au territoire concerné. Par conséquent, nous allons analyser les effets de la charte du PNR des Pyrénées Catalanes sur le document d'urbanisme à l'échelle locale (II.2.1). Ensuite, nous allons définir l'urbanisation suivant les orientations de la charte (II.2.2) et enfin, nous listerons les espèces à enjeu répertoriés dans le parc et présentes sur le territoire Romeufontain (II.2.3).

II.2.1 Les effets de la charte du PNR

II.2.1.1 Contrôle de compatibilité de la charte avec le PLU

Dans le domaine de l'urbanisme, la portée de la charte du PNR est doublement renforcée par les textes et par la jurisprudence¹⁶². À la lecture de la jurisprudence administrative et des textes, il semble pouvoir être soutenu que certaines dispositions des chartes des PNR bénéficient d'une véritable force normative et ne sont pas uniquement des mesures d'orientation¹⁶³. Même si le Code de l'environnement utilise toujours l'expression « d'orientations », il le complète par le terme de « mesures » qui semblent avoir une véritable force contraignante¹⁶⁴. Ainsi, le V de l'article L. 333-1 de Code de l'environnement indique : « [...] *les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes [...]* ». D'ailleurs le Conseil d'Etat, à la suite de l'arrêt commune de MANZAT, avait confirmé cette règle de compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations et les mesures de la charte du PNR : « *un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme doit être compatible avec la charte du parc naturel régional dont la commune fait partie ; qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique si la modification du document d'urbanisme nécessaire pour sa réalisation aurait pour effet de rendre ce document incompatible avec la charte* »¹⁶⁵. Dans cet arrêt, le CE reconnaît implicitement le caractère réglementaire des dispositions de la charte qui peuvent venir encadrer

¹⁶¹ Article L. 333-1, II du Code de l'environnement.

¹⁶² F. BOUIN (2010), La portée juridique de la charte du PNR, *Juris tourisme*, n°124, p.35.

¹⁶³ C.A. DUBREUIL (2012), Actualité juridique des chartes des parcs naturels, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 46.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ CE, 6ème et 1ère ss, 29/04/2009, n° 293896.

l'aménagement du territoire : « *la commune DE MANZAT n'est pas fondée à soutenir que la charte du parc naturel régional des volcans d'Auvergne, qui a été approuvée par décret du 6 décembre 2000, serait illégale pour comporter des dispositions réglementaires trop précises sur l'implantation des zones d'activité* ». En effet, le CE juge de manière très claire que non seulement la charte d'un parc naturel régional détermine des orientations mais fixe aussi des mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations¹⁶⁶. Cela lui donne partiellement un caractère réglementaire auquel les documents d'urbanisme doivent être compatibles.

II.2.1.2 Opposabilité de la charte avec le règlement du PLU de la commune de Font-Romeu

Rappelons d'abord que le C. env. a établi à son article L. 333-1 un principe clair selon lequel les documents d'urbanisme devraient être compatibles avec la charte d'un PNR. D'ailleurs, il est clairement indiqué dans le rapport de présentation du PLU de la commune de Font-Romeu que « *le PLU très récemment approuvé le 10/04/2018, est compatible avec la charte du PNR (passage en commission urbanisme et espace naturels du PNR des Pyrénées Catalanes en date du 22/03/2017)* »¹⁶⁷. Donc les orientations et les dispositions réglementaires du PLU de Font-Romeu respectent les orientations définies par charte.

En ce qui concerne l'urbanisation, le zonage et le classement définis par le règlement du PLU de Font-Romeu traduisent la prise en compte de l'une des orientations de la charte, à savoir : réduire la consommation d'espace par un urbanisme de qualité visant la préservation des terres agricoles et des espaces naturels. Parmi les mesures fixées pour mettre en œuvre cette orientation, la charte a opté pour une urbanisation par densification des tissus urbains existants et par réhabilitation du bâti existant¹⁶⁸. En dehors des zones urbanisées, la charte insiste sur le maintien des continuités écologiques et des coupures d'urbanisation (cf. Figure 5). Cette mesure est compatible avec l'orientation du PLU qui écarte toute potentielle ouverture à l'urbanisation dans la zone du balcon de la Cerdagne et qui a justifié son classement en zone naturelle.

Cependant, même si l'article L. 333-1 du C. env. institue une obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations et les mesures de la charte du PNR, le CE avait jugé que « *celle-ci ne constitue pas un document d'urbanisme et par conséquent, ses dispositions ne peuvent pas être opposables aux demandes d'autorisation d'utilisation ou*

¹⁶⁶ C.A. DUBREUIL, préc.

¹⁶⁷ Rapport de présentation du PLU, préc.

¹⁶⁸ Charte du PNR des Pyrénées Catalanes, préc. p.88.

d'occupation des sols »¹⁶⁹. En revanche, il n'en demeure pas moins qu'au travers du document d'urbanisme de la commune, la charte d'un PNR fait partie des règles que le juge peut convoquer, sur l'invitation du requérant, pour donner une appréciation sur la légalité d'une demande d'autorisation d'occupation des sols¹⁷⁰. A ce niveau tout au moins, on se trouve donc semble-t-il pas très loin d'une opposabilité indirecte de la charte du PNR¹⁷¹.

II.2.2 L'urbanisation définie selon les orientations de la charte

En principe la charte d'un PNR n'entraîne pas des contraintes supplémentaires par rapport aux exigences législatives et réglementaires en matière d'urbanisme. En revanche, elle donne davantage une orientation générale dans les choix d'aménagements du territoire¹⁷². En ce qui concerne la charte du PNR des Pyrénées Catalane, la planification pour une meilleure gestion des ressources et des espaces est retenue comme l'orientation principale en matière d'urbanisme. Plusieurs mesures sont arrêtées pour mettre en œuvre cette orientation.

Cette planification se traduit par plusieurs objectifs dont la réduction de la consommation d'espace par un urbanisme de qualité visant la préservation des terres agricoles et des espaces naturels. Pour atteindre cet objectif, la charte a décidé, comme le SCOT et le PLU de densifier les milieux urbains de son territoire. En fonction de chaque zone, la charte a défini les règles de développement urbain :

- La densification et la réhabilitation de l'existant en milieu urbain (zone prioritaire) ;
- L'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser que si la zone prioritaire atteint 80% de saturation¹⁷³ ;
- Prise en compte des continuités écologiques dans la zone naturelle. Et autorisation des constructions dans la zone naturelle et agricole que si elles sont nécessaires au maintien du milieu naturel ou à la production agricole.

Ainsi, cette urbanisation dans le périmètre du parc doit prendre en compte sa richesse écologique afin de préserver la faune et la flore. D'ailleurs, il a été prévu dans le PLU, toujours

¹⁶⁹ CE, 6ème et 1ère ss réunies, du 27 février 2004, 198124.

¹⁷⁰ CE, 28 sept. 2011, n° 343645, commenté par P. CORNILLE, Construction - Urbanisme n° 12, Décembre 2011, comm. 175.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Le principe de la charte en matière d'urbanisme, http://www.pnr-scarpe-escaut.fr/sites/default/files/documents/principes_de_la_charte_en_matiere_urbanisme.pdf (consulté le 19/08/2021).

¹⁷³ Charte du PNR des Pyrénées Catalanes, préc. p.88

dans le lien de compatibilité avec la charte, le maintien de la coupure d'urbanisation à l'Est de la commune où se trouve notre site afin de maintenir la continuité écologique.

II.2.3 Les espèces faunistiques à enjeux répertoriées dans le parc

Le territoire de la commune de Font-Romeu est majoritairement couvert par la forêt (72%)¹⁷⁴ où vivent plusieurs espèces qui, par leur enjeu écologique, bénéficient d'un régime de protection. Ce régime de protection juridique de la faune et de la flore sauvages et celui de la protection de leurs habitats est défini à l'article L. 411-1 du C. env. Ce régime interdit la destruction, l'altération ou la dégradation des espèces animales et de leurs habitats naturels. Cette interdiction est motivée par un intérêt scientifique particulier, leurs rôles essentiels dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel.

Parmi les espèces animales protégées recensées dans la commune de Font-Romeu certaines revêtent une importance par leur enjeu de préservation dans la région :

a. Le Desman des Pyrénées

Il présente un enjeu très fort. Le desman des Pyrénées est un petit mammifère insectivore mesurant entre 24 et 29 cm, dont plus de la moitié pour la queue. Son poids varie entre 50 et 60 g chez les adultes¹⁷⁵ (cf. figure 12). Il est inféodé aux milieux aquatiques et plus particulièrement aux



Figure 12 : Desman des Pyrénées. © Richard DANIS

cours d'eau de montagne de toutes altitudes¹⁷⁶. Par conséquent, sa survie dépend donc étroitement de la qualité des cours d'eau où il vit et chasse.

Cependant, cette espèce est menacée comme le soulève Mme Mélanie NEMOZ, animatrice du programme « Life+ Desman » et chef de projet au Conservatoire d'Espaces Naturels (CEN) d'Occitanie : « Pour le desman, la notion de débit est fondamentale : il s'agit d'une espèce inféodée aux cours d'eau dans lesquels il y a du courant. Or dans les Pyrénées, il reste très peu

¹⁷⁴ Données de Corine Land Cover 2018, https://www.wikiwand.com/fr/Font-Romeu-Odeillo-Via#/Occupation_des_sols (consulté le 20/07/2021).

¹⁷⁵ Plan national d'actions en faveur du Desman des Pyrénées, 2009-2014, http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PNA_Desman_des_Pyrenees_2009-2014_cle05bd63.pdf (consulté le 20/07/2021).

¹⁷⁶ Ibid.

de cours d'eau ayant un débit encore naturel, non modifié par l'homme »¹⁷⁷. Face à cette menace, le desman des Pyrénées bénéficie donc d'un statut de protection nationale au titre de l'article L. 411-1 du C. env. et par l'arrêté ministériel du 23 avril 2007¹⁷⁸.

b. Le circaète Jean-le-blanc

Il présente un enjeu fort. Le circaète Jean-le-blanc est un rapace diurne de grande taille qui recherche des milieux ouverts à couvert végétal peu épais, riches en reptiles, et se nourrit principalement des pelouses sèches ou rocailleuses, friches et landes de divers types¹⁷⁹ (cf. figure 13).



Figure 13 : Le circaète Jean-le-blanc. © J. LAIGNEL

La dégradation des milieux ouverts et l'abandon de l'agropastoralisme représentent une menace importante pour les territoires de chasse du circaète¹⁸⁰. Pour sa survie, les encouragements à une agriculture extensive ainsi qu'à l'agencement en mosaïque des milieux ouverts sont des facteurs favorables¹⁸¹. Il bénéficie du régime des espèces protégées au titre des articles 1 et 5 de l'arrêté modifié du 17/04/81¹⁸² et est inscrit à l'Annexe I de la Directive Oiseaux¹⁸³.

c. Le Gypaète barbu

Le Gypaète barbu est le plus grand rapace d'Europe. En France, il niche en haute montagne, de préférence dans les falaises et les parois rocheuses, entre 700 et 2 300 m d'altitude¹⁸⁴ (cf. figure

¹⁷⁷ Le portail sur les espèces menacées et les animaux en voie de disparition, <https://www.especes-menacees.fr/desman-des-pyrenees/> (consulté le 20/07/2021).

¹⁷⁸ Arrêté fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection. JORF n°108 du 10 mai 2007.

¹⁷⁹ Circaète Jean-le-Blanc, *Circaetus gallicus* (Gmelin, 1788), <https://inpn.mnhn.fr/docs/cahab/fiches/Circaete-jeanleblanc.pdf> (consulté le 21/07/2021).

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Arrêté du 17 avril 1981 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire.

¹⁸³ La directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 est une directive prise par l'Union européenne afin de promouvoir la protection et la gestion des populations d'espèces d'oiseaux sauvages du territoire européen.

¹⁸⁴ Par national des Pyrénées, <http://www.pyrenees-parcnational.fr/fr/des-connaissances/le-patrimoine-naturel/faune/gypaete-barbu> (consulté le 21/07/2021).

14). Le Gypaète barbu contribue à l'élimination des carcasses en montagne. Il assure ainsi une fonction sanitaire dans la nature¹⁸⁵. Cependant cette espèce est menacée d'extinction. En France, on le trouve dans les Pyrénées, les Alpes et la Corse¹⁸⁶. En 2020, le PNR des Pyrénées Catalanes a enregistré 14 couples de Gypaète barbu. Face à cette menace, cette espèce fait l'objet d'un suivi scientifique important en France et en Espagne¹⁸⁷. Depuis 20 ans, le gestionnaire du PNR apporte un complément alimentaire à certains couples en hiver pour aider à l'élevage du jeune¹⁸⁸.



Figure 14: Le Gypaète barbu. © F. LUC

En France, le Gypaète barbu est protégé par l'arrêté du 29 octobre 2009¹⁸⁹. En Europe, l'espèce est inscrite à l'Annexe I de la Directive "Oiseaux" n°79/409/CEE¹⁹⁰ du Conseil de l'Europe du 2 avril 1979, en Annexe II de la Convention de Berne du 19 septembre 1979¹⁹¹ et en Annexe II de la Convention de Bonn du 23 juin 1979¹⁹².

Afin d'assurer la protection de ces espèces à enjeu, la commune de Font-Romeu est couverte par les Plans Nationaux d'Actions (PNA) qui sont des outils stratégiques opérationnels visant à assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées ou faisant l'objet d'un intérêt particulier. La commune est couverte sur sa partie Nord par le PNA du Gypaète barbu et sur sa partie sud par le PNA du Desman des Pyrénées.

Cette richesse écologique de la commune de Font-Romeu traduite par les forêts qui couvrent son territoire et l'ensemble des espèces qui y vivent en particulier celles qui bénéficient d'un statut de protection, constitue un patrimoine naturel et culturel qui nécessite des mesures de

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Rapport de présentation du PLU de la commune de Font-Romeu, préc.

¹⁸⁷ Par national des Pyrénées, <http://www.pyrenees-parcnational.fr/fr/des-connaissances/le-patrimoine-naturel/faune/gypaete-barbu>. Consulté le 21/07/2021.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, JORF n°0282 du 5 décembre 2009.

¹⁹⁰ Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE n°103 du 25 avril 1979.

¹⁹¹ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ratifiée par la France (JORF du 28 août 1990 et du 20 août 1996).

¹⁹² Convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage ratifiée par la France (JORF du 30 octobre 1990).

préservation et de sauvegarde contraignantes. En effet, tout projet d'aménagement dans la commune de Font-Romeu devrait tenir compte de cette biodiversité à protéger à tout prix. Cependant, la question de l'étude d'impact pour les lotissements n'est requise de manière systématique que si l'opération développe une surface de plancher supérieure ou égale à 4 Ha et dont la superficie du terrain d'assiette est supérieure à 10 Ha¹⁹³. Cette disposition présente à notre avis une faiblesse dans la mesure où notre projet, malgré la riche biodiversité de la commune, ne pourrait pas être soumis à une étude d'impact si jamais il se réalise car son assiette développe une superficie de 3,5 Ha.

¹⁹³ Article R. 122-2 du C. urb., Annexe.

Conclusion

La sensibilité des zones de montagne impose certaines règles d'urbanisation pour le développement de ces territoires dans le respect et la protection de l'environnement et du paysage. Ces règles permettent d'éviter une urbanisation diffuse pour préserver les zones naturelles et agricoles.

Etant professionnels de l'aménagement, nous jouons un rôle très important dans la mise en œuvre des opérations d'aménagement. Nos connaissances juridiques avancées nous permettent de réaliser au préalable des études de faisabilité d'un projet afin de tirer des conclusions sur sa réalisation.

En effet, un projet de lotissement n'est réalisable que si la prise en compte des dispositions législatives et réglementaires en matière d'urbanisme est effective. Ces dispositions qui définissent les règles d'urbanisme sont généralement traduites par les documents de planification à l'échelle d'un territoire plus vaste mais aussi à l'échelle locale. Par ailleurs, à ce respect de règles d'urbanisme, s'ajoute la prise en compte des mesures de protection qui sont susceptibles d'influencer la délivrance des autorisations d'urbanisme.

En l'espèce, la commune de Font-Romeu qui subit une pression foncière à cause de son attractivité touristique voit son urbanisation s'étendre depuis plusieurs années. Pour limiter cette extension, les documents de planification ont défini des mesures stratégiques et réglementaires visant à maîtriser la consommation de l'espace et à protéger les espaces naturels et agricoles.

La mise en œuvre du SCOT des Pyrénées Catalanes a permis de définir des stratégies pour lutter contre l'étalement urbain. Après analyse des enjeux de son territoire, le SCOT a fait le choix de développer son urbanisation par densification des tissus urbains. Les futurs projets d'aménagement ne peuvent se réaliser qu'à l'intérieur des zones déjà urbanisées, dans « les dents creuses ». A l'échelle locale, le PLU de la commune de Font-Romeu a défini des orientations qui traduisent la politique du SCOT. Son règlement répond fidèlement aux objectifs du SCOT et écarte toute possibilité d'ouverture à la constructibilité des zones naturelles prévues aux articles L. 151-11 à 13 du C. urb. malgré la pression foncière subie par la commune.

Par ailleurs, au regard des dispositions particulières imposées par la loi Montagne applicables dans la commune de Font-Romeu, l'emplacement du site de balcon de la Cerdagne ne respecte pas le principe d'extension de l'urbanisation en continuité. De même, ce cas d'espèce n'entre

pas dans le champ d'application des exceptions de ce principe. Mais aussi, la compatibilité des orientations et règlements du PLU de la commune avec les orientations et les mesures de la charte étant vérifiée, la modification du zonage du site de balcon de la Cerdagne nécessaire pour le rendre constructible aurait pour effet de rendre le PLU incompatible avec la charte.

Ainsi donc, en se basant sur les éléments de planification urbaine analysés, les dispositions législatives applicables dans la zone de montagne en l'occurrence le principe de continuité et sur le caractère quasi réglementaire de la charte donné par la jurisprudence, nous pouvons conclure qu'un projet de lotissement sur le site de balcon de la Cerdagne dans la commune de Font-Romeu ne peut être réalisable.

Bibliographie

Ouvrages et manuels universitaires

- BANSARD E. (2020), cours d'urbanisme approfondi, ESGT.
- BUINOUD Corentin (2019), Etude d'un permis d'aménager en zone de montagne, avec intégration des contraintes topographiques, juridiques et environnementales propres, ESGT le Mans, TFE
- CHAUVIN N. (2020), cours de droit de l'aménagement, ESGT.
- LOU Herrmann (2017), Fabriquer la ville avec les lotissements. Une qualification possible de la production ordinaire des espaces urbains contemporains ? Université Lumière Lyon 2 et Université de Lausanne, Thèse.
- MARJORIE M. (2014), *Une ville verte, le rôle du végétal en ville*, Quae, p. 10

Articles des revues juridiques

- ADAM S. (2010), PNR : Des territoires à fort impact, *Juris tourisme*, n°124, p.22
- AMIEL Hubert (2005), Grandes notions et règles de l'urbanisation en montagne, *Revue française de droit administratif* (Dalloz) p.512
- BALAGUER Frédéric (2017), MONTAGNE "Politique de la montagne", *JurisClasseur Rural* (Lexis 360), Fasc. 1
- BILLET Philippe (2014), Loi ALUR et lutte contre l'étalement urbain, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (Lexis 360) n° 37, 2259, p. 1
- BILLET Philippe (2016), Le droit de l'urbanisme dans la loi Macron, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 8, 2052
- BOUIN Frédéric (2010), La portée juridique de la charte du PNR, *Juris tourisme*, n°124, p.35
- DEVES Claude (2013), Loi Montagne et protection du patrimoine naturel montagnard, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (Lexis 360) n° 6, 2034.
- DUBREUIL Charles-André (2012), Actualité juridique des chartes des parcs naturels, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 46
- EDDAZI Fouad (2015), SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE, *JurisClasseur Collectivités territoriales* (Lexis 360), Fasc. 1130.
- GILLIG David (2021), Le PLU : un outil de préservation et de reconquête de la nature en ville, *Construction - Urbanisme* (Lexis 360), n° 3, étude 3.

- LIET-VEAUX Georges (2020), Principaux règlements locaux d'urbanisme : SCOT, PLU, Cartes, *JurisCl Administratif* (Lexis 360), p.1
- MOULIN Sabine M. (2019), Définir la montagne, ferait-il battre des montagnes ? *Construction – Urbanisme* (Lexis 360) n° 5.
- PASTOR Jean-Marc. (2021), Faciliter la transition des documents d'urbanisme communaux, *Dalloz*, p. 307.
- PLUNIAN Sébastien (2006), La notion de groupe de constructions pour l'application des règles prescrivant l'urbanisation en continuité, TA Grenoble, 18 mai 2006, n° 0305473 ; comm. 142, *Lexis 360*.
- PRIET François (2016), La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme (commentaire du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015), *Revue française de droit administratif* (Dalloz), p.863
- VINCENT A. (2007), Précisions sur les notions de village, de hameaux et d'agglomération, *Dalloz actualité*, commentaire de la Rép. min. n° 26482, JO Sénat Q 22 mars 2007, p. 658.
- YOLKA Philippe (2015), La règle et l'altimètre, *AJDA* (Dalloz), p. 1674

Articles universitaires et professionnels

- CAVAILHES Jean (2020), Artificialisation des sols : de quoi parle-t-on ?, *CONSTRUCTIF* (Cairn) n° 57. P 21-24.
- CHARLIER Julien (2019), des outils pour mieux aménager le territoire et lutter contre l'étalement urbain, *Dynamiques régionales* (Cairn), n° 8. p. 5
- COYAUD Louis-Marie (1978) les bourgs, *Revue géographique de l'Est* (Persée), p.1

Rapports institutionnels

- Charte du PNR des Pyrénées Catalanes
- INSEE (2017), évolution du nombre de logements par catégorie en historique depuis 1968
- PLU de la commune de Font-Romeu approuvé par DCM du 10/04/2018
- Préfet de SEINE-ET-MARNE (2018), Notion de dent creuse, *C'Juris* n°3
- PREFET DE L'ISERE (2014), La constructibilité en zones agricole et naturelle
- SCOT des Pyrénées Catalanes

Textes législatifs et réglementaires

Codes

- Code de l'environnement
- Code de l'urbanisme

Lois

- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF 10 janvier 1985.
- LOI n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (1), JORF n°0302 du 29 décembre 2016.
- LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (1), les articles 139 à 143, JORF n°0072 du 26 mars 2014
- LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), JORF n°0160 du 13 juillet 2010.
- LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (1), JORF n°289 du 14 décembre 2000.
- LOI n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (1), JORF n°0181 du 7 août 2015.
- LOI n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31 du 5 février 1995.
- LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- LOI n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JORF n°152 du 3 juillet 2003

Textes internationaux ratifiés par la France

- Convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage ratifiée par la France (JORF du 30 octobre 1990)
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ratifiée par la France (JORF du 28 août 1990 et du 20 août 1996).
- Directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOUE L 020 du 26 janvier 2010.
- Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE n°103 du 25 avril 1979.

Décrets

- Décret n°67-158 du 1 mars 1967 Instituant des Parcs Naturels Régionaux, JORF du 2 mars 1967
- Décret du 5 mars 2004 portant classement du parc naturel régional des Pyrénées catalanes (région Languedoc-Roussillon), JORF n°57 du 7 mars 2004.

Arrêtés

- Arrêté ministériel du 23/04/2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection. JORF n°108 du 10 mai 2007.
- Arrêté du 17 avril 1981 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire.
- Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, JORF n°0282 du 5 décembre 2009

Décisions de justice

- CE, 1ère et 6è ss réunies, du 27 juin 2005, n° 264667
- CE, 1ère et 4è ss réunies, du 02 octobre 2019, n° 264667
- CE, 6ème et 1ère sous-sections réunies, du 16 juin 2010, n° 311840
- CE, 1ère et 4ème chambres réunies, du 02 octobre 2019, n° 418666
- CE, 14 décembre 1992, Commune de Saint-Gervais-les-Bains, n° 115359
- CE, 6ème et 1ère ss, du 29/04/2009, n° 293896
- CE, 6ème et 1ère ss réunies, du 27 février 2004, n° 198124
- CE, 6ème sous-section, du 28/09/2011, n° 343645
- CAA Marseille, 1ère chambre, n° 98MA00353 du 28 juin 2001
- CAA Lyon, 1ère chambre, n° 07LY02682 du 24 novembre 2009
- CAA Marseille, arrêt n° 20MA03561 du 9 février 2021
- CAA Lyon, 1ère chambre - formation à 3, 22 juin 2006, n° 05LY01465
- TA Grenoble, n° 0305473 du 18 mai 2006

Webographie

- CEREMA,
http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_technique_lexique_national_de_l_urbanisme_27_juin_2017_cle17f2cd.pdf (consulté le 18/06/2021).
- Circaète Jean-le-Blanc, *Circaetus gallicus* (Gmelin, 1788),
<https://inpn.mnhn.fr/docs/cahab/fiches/Circaete-jeanleblanc.pdf> (consulté le 21/07/2021).

- Démarche et outils pour élaborer un PLU et un PLUi, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/demarche-et-outils-pour-elaborer-un-plan-local-durbanisme-plu-et-un-plui> (consulté le 17/06/2021)
- Dictionnaire environnement, https://www.dictionnaire-environnement.com/mineralisation_ID822.html (consulté le 18/06/2021).
- Données de Corine Land Cover 2018, https://www.wikiwand.com/fr/Font-Romeu-Odeillo-Via#/Occupation_des_sols (consulté le 20/07/2021).
- DONNIOU M. (2017), Le lotissement, <https://pdf4pro.com/view/fiche-pratique-le-lotissement-cheuvreux-notaires-fr-53b63a.html> (consulté le 10/05/2021).
- Etat des lieux de l'économie en Cerdagne Capcir, <http://obseco.perpignan.cci.fr/files/etudes/SynthAse-Etat-des-lieux-de-l-Aconomie-en-Cerdagne-Capcir.pdf> (consulté le 20/07/2021).
- Insee, Des résidences principales et secondaires en forte croissance, http://www.epsilon.insee.fr/jspui/bitstream/1/77798/1/IF_CO_32.pdf (consulté le 11/06/2021)
- Jean-François INSERGUET, L'écriture du règlement : zonage, <https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/Zones%20A%20et%20N%20La%20constructibilit%C3%A9%20des%20zones%20A%20et%20N.pdf> (consulté le 18/06/2021).
- L'indépendant, <https://www.lindependant.fr/2013/06/04/une-nouvelle-jeunesse-pour-le-balcon-de-cerdagne,1761122.php>, (consulté le 10/05/2021).
- La loi Montagne, <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-relative-au-developpement-et-la-protection-de-la-montagne-loi-montagne> (consulté le 13 juillet 2021).
- Le Moniteur, <https://www.lemoniteur.fr/article/l-urbanisation-une-plaie-pour-l-environnement.1202479> (consulté le 18/06/2021).
- Le Parisien, <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Densification%20urbaine/fr-fr/> (consulté le 11/05/2021).
- Le portail sur les espèces menacées et les animaux en voie de disparition, <https://www.especes-menacees.fr/desman-des-pyrenees/> (consulté le 20/07/2021).
- Ministère de la cohésion des territoires, https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-06/L%27extension_de_l_urbanisation_en_continuite_de_l_urbanisation_existante.pdf (consulté le 14/07/2021).

- Ministère de la transition écologique, Artificialisation des sols, <https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols> (consulté le 12/06/ 2021).
- Observatoire des territoires, <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/zonage-les-zones-de-montagne> (consulté le 13/07/2021).
- Plan national d’actions en faveur du Desman des Pyrénées, 2009-2014, http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PNA_Desman_des_Pyrenees_2009-2014_cle05bd63.pdf (consulté le 20/07/2021).
- PNR des Pyrénées Catalanes <https://www.parc-pyrenees-catalanes.fr/pnr/le-territoire> (consulté le 11/05/2021).
- SCoT de la Haute Gironde Blaye-Estuaire, <http://scot-hautegironde.fr/definition-du-scot-de-ses-objectifs-et-de-ses-etapes/> (consulté le 28/05/2021).
- Préfet d’EURE et LOIRE, <https://www.eure-et-loir.gouv.fr/content/download/25494/168246/file/Fiche%2520Annexes%2520et%2520Extensions%2520des%2520b%25C3%25A2timents%2520d> (consulté le 18/05/2021).
- Préfet de l’ISERE, La constructibilité en zones agricole et naturelle, https://www.isere.gouv.fr/content/download/26970/208059/file/PRESENTATION_r%C3%A8gles_constructibilit%C3%A9_A_N.pdf (consulté le 17/06/2021).
- Sénat, <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ150717422.html> (consulté le 18/06/2021)
- V. de Chanville (2019), Le lotissement, ses documents, et leur caducité, <https://www.village-justice.com/articles/lotissement-ses-documents-caducite,32736.html> (consulté le 10/05/2021).

Liste des annexes

Annexe 1 : limitation de la constructibilité en zone naturelle imposée par le PLU de Font-Romeu

Annexe 1 : limitation de la constructibilité en zon N imposée par le PLU de Font-Romeu (source : règlement du PLU)

ZONE N / CHAPITRE I : USAGE DES SOLS ET DESTINATION DES CONSTRUCTIONS	
Rappels / Recommandations	Règlement
<p><i>Application de prescriptions supplémentaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La commune de Font Romeu est soumise à la loi montagne. Les opérations d'aménagement ou de construction doivent se faire selon les principes posés par celle-ci et notamment dans le respect du principe de continuité de l'urbanisation. • Toute opération d'aménagement ou de construction peut être assujettie au respect de Servitudes d'Utilité Publique. Celles-ci sont mentionnées aux annexes du PLU : voir liste et plan des Servitudes d'Utilité Publique. <p><i>Règlement sanitaire départemental :</i> Le RSD fixe les règles à respecter en matière d'hygiène et de salubrité publique. Il peut notamment imposer des reculs entre certaines activités agricoles et les autres constructions.</p>	<p>N 1 - DESTINATION ET SOUS DESTINATIONS, INTERDICTION ET LIMITATION DE CERTAINS USAGES ET AFFECTATION DES SOLS, CONSTRUCTIONS ET ACTIVITES</p> <p>N1-1 Destinations et sous destinations autorisées dans la zone N:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Équipements d'intérêt collectif et services publics sous les conditions définies à l'article N1-3 - Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole <p>Destinations et sous destinations autorisées dans la zone Ntvb :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Équipements d'intérêt collectif et services publics sous les conditions définies à l'article N1-3 <p>N1-2 Sont interdits (es) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toutes les destinations, sous destinations, usages et travaux non autorisés aux alinéas 1 et 3 - Les extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation existants. - Les terrains de camping et de caravaning, ainsi que les garages collectifs de caravane à l'exception de l'évolution ou reconstruction de ceux qui existent à la date d'approbation du PLU. - Les habitations légères de loisir (HLL) et les parcs résidentiels de loisirs. - Le dépôt de véhicules. - L'installation des caravanes hors terrains aménagés. - Les dépôts de matériaux ou de déchets. <p>N1-3 Sont soumis à conditions particulières :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les affouillements et exhaussements de sol. Leur réalisation devra être liée : <ul style="list-style-type: none"> o aux occupations ou utilisations du sol autorisées sur la zone. Dans ce cas, les talus créés doivent présenter une pente maximale de 3h/2v(voir illustration ci-dessous) et les exhaussements sont limités à 0.60m. o à des aménagements paysagers, o à des aménagements hydrauliques, o à des travaux d'infrastructures routières, de transports collectifs, de circulation douce ou d'aménagement d'espace public, o à la mise en valeur du paysage, d'un site ou d'un vestige archéologique.
COGEM	DOSSIER APPROUVE 166

Liste des figures

Figure 1 : Urbanisation de Font-Romeu.....	6
Figure 2: CONSOMMATION D'ESPACE ENTRE 2005 ET 2015 (Ha).	8
Figure 3 : l'assiette du projet.....	9
Figure 4 : Périmètre du SCOT de Pyrénées catalanes.....	16
Figure 5: Illustration de limite d'urbanisation à l'Est et l'Ouest de la commune	23
Figure 6 : urbanisation en continuité.....	34
Figure 7 : Interprétation de la distance entre la zone du lotissement et l'urbanisation existante	37
Figure 8 : Illustration d'un hameau	39
Figure 9: Illustration du groupe des constructions traditionnelles	40
Figure 10 : interprétation des constructions voisines au sens de l'urbanisation existante.	41
Figure 11 : Carte d'occupation des sols de Font-Romeu	45
Figure 12 : Desman des Pyrénées.	50
Figure 13 : Le circaète Jean-le-blanc.	51
Figure 14: Le Gypaète barbu.....	52

Liste des tableaux

Tableau 1 : Surfaces maximales pour l'ouverture d'urbanisation suivant les bassins de vie à l'horizon du SCOT 2035. Source : DOO du SCOT des Pyrénées Catalanes.....	20
--	----

La constructibilité dans une zone naturelle soumise à la loi Montagne : cas d'un projet de lotissement à Font-Romeu

Mémoire de Master « Identification, Aménagement et gestion du Foncier » C.N.A.M., Le Mans 2021.

RESUME

L'économie de la commune de Font-Romeu tourne essentiellement autour du tourisme. Cette économie touristique a fortement contribué à l'extension de son urbanisation et a créé plus des logements secondaires que des logements principaux. Ainsi donc, la commune subit une pression foncière.

Face à la pression foncière, la commune a fait le choix de densifier son urbanisation au sein de son tissu urbain. Mais aussi, la loi Montagne impose à la commune une extension de son urbanisation en continuité des zones déjà urbanisées. De même, les orientations de la charte du parc adoptée par la commune ont établi des règles de protection de l'espace et de la biodiversité qui sont venues renforcer les limites d'urbanisation.

Ainsi, l'ensemble des contraintes présentes sur le territoire de la commune et surtout la discontinuité de l'assiette du projet avec la zone déjà urbanisée constituent un blocage à l'étude d'un permis d'aménager.

Mots clés : lotissement, constructibilité, permis d'aménager, loi Montagne, étalement urbain, continuité, charte du parc naturel régional.

SUMMARY

The economy of the municipality of Font-Romeu revolves mainly around tourism. This tourist economy has contributed greatly to the expansion of its urbanization and has created more secondaries housings than primaries housings. Thus, the municipality suffers of a land pressure.

Due to the land pressure, the municipality decided to densify its urbanization within its urban fabric. But also, the Montagne law imposes on the municipality an expansion of its urbanization in continuity of the already urbanized areas. Similarly, the guidelines of the park charter adopted by the municipality have established rules of protection for the space and biodiversity that have come strengthened the limits of urbanization.

Thus, all the constraints present in the territory of the municipality and especially the discontinuity of the project base with the already area constitute a block to the study of a development permit.

Keywords: housing estate, constructability, development permit, Mountain law, urban sprawl, continuity, regional nature park charter.