

PLANIFICATION & PROJETS DE TERRITOIRE

« POURTANT QUE LA MONTAGNE EST BELLE ... » *Loi Montagne, acte III*

Belle, certes, comme le chantait Jean Ferrat, mais désormais « *vivante et souveraine* », depuis la promulgation de la loi éponyme n° 2026-797 promulguée le 18 août 2026. Qualifiée d'Acte III de la loi Montagne, après les lois du 9 janvier 1985 et du 28 décembre 2016, son contenu s'avère hétérogène : ce nouveau texte s'articule autour de deux titres, le premier axé sur les questions de santé, d'éducation, de gouvernance et d'urbanisme, alors que le second porte davantage sur les questions environnementales. Les mesures touchant le code de l'urbanisme sont présentées dans une première partie, les autres dispositions dans une seconde partie.

L'ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE CONSTRUIRE

Cet élargissement se traduit de deux façons : d'une part, en rognant sur le principe d'urbanisation en continuité des bourgs, villages, hameaux **et groupes de constructions traditionnelles et d'habitations existants** et d'autre part, en admettant de nouvelles possibilités de transformations des constructions existantes situées en dehors des urbanisations mentionnées ci-avant.

L'assouplissement du principe d'urbanisation en continuité

Diversifier les fonctions dans les groupes de constructions

Principe fondateur du développement urbain dans les territoires de montagne, l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme énonçait avant sa modification que « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants [...]* ».

Introduite dans le code de l'urbanisme par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat, la notion de « groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants » a permis le développement d'ensembles bâtis qui ne pouvaient, jusqu'à lors, être qualifiés de hameaux (ces derniers étant constitués par une dizaine de constructions selon la jurisprudence).

Reconnaissant l'apport de la notion de « groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existants » et l'assouplissement qui en a résulté sur l'application du principe d'urbanisation en continuité par rapport à la situation antérieure à 2003, les sénateurs ont cependant relevé qu'elle ne permettait pas « *l'évolution des groupes de constructions à vocation économique, notamment des petites zones d'activités*¹ », alors que ces dernières sont essentielles pour assurer le dynamisme économique et l'attractivité des zones de montagne.

En supprimant dans l'article précité la référence à des constructions dites traditionnelles et à des habitations pour ne conserver que la notion de groupes de constructions existants, le Sénat espère une diversification des fonctions dans ces entités plus petites que les hameaux. Une vigilance devra être apportée à l'insertion de bâtiments à vocation économique dans ces espaces ne comportant que quelques constructions, afin de ne pas créer des verrues qui impacteront le paysage montagnard.

¹ Amendement n° 7 rectificatif.

Clarifier les critères d'appréciation de la continuité de l'urbanisation en zone de montagne

Dans la continuité de l'article L. 122-5, l'article L. 122-5-1 définit les critères sur lesquels repose l'appréciation du principe d'urbanisation en continuité : « *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* ».

Censé « *enrichir le faisceau d'indices permettant aux services instructeurs et aux juridictions d'apprécier la continuité de l'urbanisation au-delà du seul critère de la distance* », les sénateurs ont estimé que cet article introduisait davantage de confusion, en particulier lorsqu'il s'agit d'apprécier le principe de continuité au regard de l'existence de voies et réseaux : ce dernier critère serait trop souvent interprété par la jurisprudence comme étant le marqueur d'une coupure à l'urbanisation interdisant tout développement au-delà de cette limite artificielle.

Face à cette insécurité juridique, l'article L. 122-5-1 ci-dessus est réécrit en précisant que les voies et réseaux **et les coupures physiques** (tels que les torrents, ruisseaux ou autres alignements d'arbres) ne sont pas des critères limitants, mais participent pleinement à l'appréciation de l'existence d'une continuité urbaine.

Art. L. 122-5-1 : « *Le principe de continuité intègre les caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, les constructions implantées, l'existence de voies et réseaux et les coupures physiques* ».

L'extension des possibilités de construire en dehors des urbanisations existantes

Sécuriser l'extension verticale des constructions existantes

La seconde évolution porte sur les travaux pouvant être exécutés sur des constructions existantes et situées en discontinuité de l'urbanisation existante, c'est-à-dire hors des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions existants : avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 août 2026, étaient admis les travaux portant sur l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions.

Cette liste accueille désormais les travaux de surélévation des constructions existantes.

Cette évolution est une réponse aux contraintes topographiques, foncières et environnementales que subissent certains territoires de montagne, rendant alors préférable l'évolution verticale du bâti existant à son extension horizontale.

Alors même que la surélévation limitée nous semblait justement relever des travaux d'extension limitée déjà admis à l'article L. 122-5, les sénateurs ont souhaité mettre fin à certaines interprétations restrictives et sécuriser les projets. Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'août 2026, l'article L. 122-5 est rédigée de la façon suivante :

Art. L. 122-5 : « L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux ou groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée ou de la surélévation 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. »

Conforter l'activité pastorale

L'article L. 122-10 édicte un principe de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier des terres situées dans les fonds de vallée.

Dans ces espaces, l'article L. 122-11 admet que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée ainsi que la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive et leurs extensions limitées peuvent être autorisés.

Peuvent également être autorisées les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières. Les parlementaires ont souhaité pérenniser ces activités en précisant les constructions considérées comme nécessaires à leur exercice : sont donc admises à ce titre « *les abris de bergers et les cabanes pastorales, lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité pastorale, et les constructions et installations destinées au stockage des produits issus majoritairement de l'exploitation agricole, lorsque cette activité de stockage constitue le prolongement de l'acte de production* ».

Un amendement du Gouvernement complété par les sénateurs apporte également des précisions sur les conditions de restauration ou de reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive (y compris désormais dans le cas d'une ruine) lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.

Ainsi, dans le cas d'une reconstruction, les caractéristiques principales de l'ancienne construction doivent être conservées. La loi ne précise pas quelles sont ces caractéristiques, mais l'on peut penser qu'il s'agit des matériaux utilisés, de la pente du toit et du nombre de pans, de la dimension des ouvertures également. Pour pallier l'absence de documents officiels de type plan de cadastre ou autorisation initiale de construire, ces caractéristiques pourront être attestées par tout moyen, incluant par exemple des photographies.

La reconstruction des bâtiments en ruine est également encadrée dans la mesure où le bâtiment ne pourra être utilisé qu'à des fins d'activité pastorale ou de pratique de la randonnée, à l'exclusion de toute activité commerciale.

Pour prévenir toute opération de spéculation foncière, l'article L. 122-11 précise que **le bâtiment reconstruit à partir d'une ruine ne peut faire l'objet d'aucun changement de destination.**

Enfin, pour assurer la cohérence entre les constructions et installations admises en zone agricole et naturelle des PLU et les dispositions s'appliquant aux zones de montagne et pérenniser l'activité agricole dans la continuité de l'acte de production, l'article L.122-11 est complété pour admettre les constructions et installations

nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles ainsi que les installations nécessaires aux entreprises de travaux agricoles et aux coopératives d'utilisation de matériel agricole, sous réserve d'être compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et paysagers.

Évincer la loi littoral au profit de la loi Montagne

Il n'est pas besoin d'attendre l'augmentation du niveau des océans et des mers pour voir s'appliquer la loi Littoral autour de certains plans d'eau également soumis aux dispositions de la loi Montagne. Cette singularité juridique tient au fait que les plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares se voient appliquer les dispositions de la loi Littoral :

« **Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre** [NDLR : intitulé « Protection et aménagement du littoral], *les communes de métropole et des départements d'outre-mer : 1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares* » (art. L. 321-2 C. Env.).

Plus contraignante, la loi Littoral peut entraver la réalisation de certains équipements qui pourraient être admis au titre de la loi Montagne. Pour contrecarrer cette application, la loi d'août 2026 habilite les auteurs de SCoT à déterminer, dans le document d'orientation et d'objectifs

(DOO), les secteurs dans lesquels la loi Littoral ne s'applique pas, à l'exception des secteurs situés dans la bande littorale de 100 mètres définie à l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme.

En France, les lacs d'Annecy, du Bourget, du Léman, de Serre-Ponçon, de Bort-les-Orgues, de Vassivière, de Vouglans, de Granval, de Pareloup et de Sainte-Croix sont concernés par cette disposition. Le département de l'Isère n'est pas impacté par cet assouplissement, la superficie de ses lacs n'excédant pas 1 000 hectares : les lacs de Paladru, du Monteynard et du Sautet ont une superficie respective de 390, 657 et 350 hectares.

La loi Montagne adoptée en 1985 portait en elle deux objectifs : assurer le développement de l'espace montagnard pour permettre à ses habitants d'y vivre, mais également le protéger en raison de ses fragilités.

Dans son volet urbanisme, la loi du 18 août 2026 privilégie clairement le premier aspect de la loi de 1985, notamment en facilitant l'implantation de petites zones d'activités économique au sein de groupes de constructions existants. On parle là de zones comprenant entre 5 et une dizaine de constructions, excentrées le plus souvent du pôle de vie principal et constituant le 4^e niveau d'urbanisation après les villages, les bourgs et les hameaux.

Ce choix interroge, comme celui de fixer un objectif de souveraineté à ce territoire dont l'avenir est particulièrement dépendant du changement climatique, de la pression touristique, de la pression foncière, de la pression sur les espaces naturels, etc.



Lac de Paladru

LES AUTRES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Les premiers articles de la loi consacrent un « droit à la différence » afin de tenir compte des spécificités des territoires de montagne (altitude, pente, climat) et répondre aux contraintes géographiques, climatiques et socio-économiques : ceux-ci ne doivent pas seulement être pensés comme des espaces récréatifs ou des réservoirs de biodiversité, ce sont aussi des territoires de vie pour leurs habitants.

En matière d'éducation

L'État doit désormais informer chaque année les collectivités territoriales compétentes des prévisions de variation des effectifs scolaires dans les écoles maternelles et primaires et des conséquences possibles sur les ouvertures et fermetures de classes sur une période de 3 à 5 ans. Anticipation et concertation sont les maîtres-mots de cette mesure qui vise à mieux prendre en compte les caractéristiques des territoires de montagne au moment de l'élaboration de la carte solaire par les services académiques de l'éducation nationale.

En matière de santé

Le projet régional de santé doit s'attacher à garantir aux populations l'accès aux services de pharmacie et de médecine générale, à une structure de médecine d'urgence et d'urgence psychiatrique, à un service de réanimation ainsi qu'à une maternité dans des délais raisonnables, non susceptibles de mettre en danger l'intégrité physique du patient en raison d'un temps de transport manifestement trop long. Un système de transport sanitaire d'urgence par voie aérienne doit être organisé dans les zones de montagne très enclavées où l'accès à un service d'urgence ne peut être assuré dans un délai raisonnable par voie terrestre.

En matière d'énergie

Le code de l'énergie prévoit la création d'un schéma directeur de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables.

Élaboré en concertation avec le ou les gestionnaires de réseau de distribution concernés et avec les autorités organisatrices de la mobilité, ce schéma doit définir les priorités de l'action des autorités locales afin de parvenir à une offre de recharge suffisante pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables pour le trafic local et le trafic de transit.

Le législateur complète l'article L. 353-5 du code de l'énergie en précisant que, dans les territoires comprenant des zones de montagne, ce schéma veille à assurer un maillage équilibré et accessible des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques, en tenant compte des spécificités géographiques, climatiques et touristiques de ces territoires, notamment en favorisant les solutions de recharge rapide, et des besoins des véhicules utilitaires.

Une commission en charge des questions de montagne dans les EPCI

La spécificité des communes de montagne se traduit également par la création, dans les EPCI qui comprennent au moins une commune classée montagne, sans être composés exclusivement par de telles communes, d'une commission chargée d'examiner les questions particulières à ces communes.

La solidarité dans la prévention des inondations

La loi d'août 2026 prévoit la mise en place d'un plan d'action pluriannuel d'intérêt commun pour coordonner l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Ce plan est mis en place par l'établissement public territorial de bassin, l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau ou la structure intercommunale compétente en matière de gestion des milieux aquatiques.

Ce plan doit favoriser une solidarité territoriale à l'échelle du bassin versant destinée à tenir compte des charges spécifiques supportées par les communes situées en zone de montagne : bénéficiant des structures de prévention des inondations, l'idée est que les communes situées à l'aval contribuent à l'effort financier, d'autant que le potentiel fiscal de ces communes est plus élevé que celui des communes situées en amont, moins denses en population.

Le stockage de l'eau inscrit dans la loi Montagne

L'article 1^{er} de la loi Montagne du 9 janvier 1985 proclame la reconnaissance, par la République française, de « *la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel. La montagne est source d'aménités patrimoniales, environnementales, économiques et sociétales.* »

À ce titre, l'action de l'État a notamment pour finalité « *8° De favoriser une politique d'usage partagé de la ressource en eau* ».

Les parlementaires ont complété cette dernière disposition en indiquant que cette politique porte également sur son stockage dès lors qu'il est « *nécessaire pour l'accès à l'eau potable, la sécurité civile, l'irrigation des sols, l'abreuvement du bétail, les activités pastorales, l'industrie, l'artisanat, la production d'électricité et les loisirs de neige, en excluant le pompage dans les nappes inertielles.* »

Cette disposition a suscité de nombreux débats devant les deux chambres, ses détracteurs dénonçant le fait que l'eau soit traitée « *comme une ressource à répartir entre usages économiques – irrigation, industrie, production d'énergie, neige de culture – et usages vitaux, sans hiérarchisation claire entre eux*² » tandis que ses partisans la défendaient en considérant qu'elle orientait le multi-usage de la ressource « *vers l'accès à l'eau potable, à la réserve incendie, à la biodiversité, les loisirs passant en dernier, qu'il s'agisse de la pratique du ski ou des activités nautiques comme le canoë-kayak (on se focalise sur le ski, mais n'oublions pas que les territoires de montagne permettent aussi de pratiquer des sports d'eau)*³ ».

Bien que contesté par 60 députés, le Conseil constitutionnel n'a pas relevé le caractère inconstitutionnel de cette disposition.

² Sylvie Ferrer, *Discussion de la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine, séance publique du mercredi 13 mai 2026.*

³ Marie-Noëlle Battistel, *Discussion de la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine, séance publique du mercredi 13 mai 2026.*



Panorama sur les paysages du Vercors, Saint-Paul-lès-Monestier, Trièves

la note juridique

Qualifiée d'Acte III de la loi Montagne, après les lois du 9 janvier 1985 et du 28 décembre 2016, la loi éponyme n° 2026-797 promulguée le 18 août 2026 a un contenu qui s'avère hétérogène.

Cette note en fait le décryptage.



**Retrouvez les ressources utiles
sur le site de l'Agence**

Toutes les notes juridiques

**Montagne & tourisme : toutes
les actualités et publications**

**Montagne & tourisme :
photothèque**