

Bivouac et droit de l'urbanisme

Mission de conseil juridique – 12 juillet 2021

IPAMAC

Parcs naturels
du Massif central



SOMMAIRE

- I. Aires de bivouac, tentative de définition
- II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme
 - II.1 Loi montagne
 - II.2 Absence de soumission à la loi Montagne
- III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme
 - III.1 Aménagement du terrain d'accueil
 - III.2 Construction
- IV. Résumé : questions préalables à l'implantation d'une aire de bivouac

Glossaire et acronymes

ABF : Architecte des bâtiments de France

CAA : Cour administrative d'appel

CC : Conseil constitutionnel

CE : Conseil d'État

CDPENAF : Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

CT : Code du tourisme

CU : Code de l'urbanisme

DP : Déclaration préalable

DPA : déclaration préalable d'aménagement

GRIDAUH : Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

MH : Monuments historiques

PA : Permis d'aménager

PC : Permis de construire

PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)

RN : Réserve(s) naturelle(s)

RNR : Réserve(s) naturelle(s) régionale(s)

RNU : Règlement national d'urbanisme

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

STECAL : Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées

TA : Tribunal administratif

Zone A, N, U, AU : Zone agricole, naturelle, urbaine, à urbaniser

ZUFTCAL : Zones d'urbanisation future de taille et capacité d'accueil limitées



Cette présentation n'est qu'un **support d'information**. Elle a été établie à partir de questions posées à l'IPAMAC par ses membres.

Elle ne prétend pas à l'exhaustivité sur des sujets techniques nécessitant une **étude circonstanciée de chaque situation**. Elle ne mentionne pas les commentaires et précisions apportées verbalement. Elle ne fournit qu'un cadre général de réflexion et de préparation des projets, au regard de l'état du droit national à la date du 12 juillet 2021.

SOMMAIRE

- I. Aires de bivouac, tentative de définition**
- II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme
 - II.1 Loi Montagne
 - II.2 Absence de soumission à la loi Montagne
- III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme
 - III.1 Aménagement du terrain d'accueil
 - III.2 Constructions
- IV. Résumé : questions préalables à l'implantation d'une aire de bivouac

I. Tentative de définition



En droit, le terme de « **bivouac** » est utilisé, **sans définition précise**, dans plusieurs textes codifiés ou non, notamment par les dispositions suivantes :

- ✓ Art. L. 172-5 du Code forestier pour une exception à l'interdiction de coupes d'arbres en Guyane ;
- ✓ Art. R. 331-64 du Code de l'environnement pour les contraventions au règlement du cœur d'un parc national ;
- ✓ Art. R. 332-70 du Code de l'environnement pour les contraventions au règlement d'une réserve naturelle nationale ;
- ✓ Art. D. 211-2 du Code de justice militaire pour les modalités d'incarcération de militaires ;
- ✓ Dans de nombreux Décrets portant définition et réglementation de réserves naturelles nationales (voir par exemple Décret n° 2020-846 du 3 juillet 2020 relatif à la réserve naturelle nationale du Rocher de la Jaquette, Puy-de-Dôme).

Certains de ces textes distinguent « bivouac » et « camping » (ou campement), sans plus de précision.

En revanche, le terme de « **bivouac** » ne se trouve ni dans le Code de l'urbanisme ni dans le Code du tourisme. Et la notion « **d'aire de bivouac** » ne se trouve dans aucun texte.

Distinction entre « camping » et « bivouac » :

- « **Le campement sous une tente, dans un véhicule ou dans tout autre abri, ainsi que toute forme de bivouac sont interdits dans la réserve** [...] Toutefois cette interdiction ne s'applique pas, dans les limites et conditions définies ci-après : 1° **Aux terrains de camping suivants** [...] 2° **Aux deux aires de bivouac sur lesquelles les campeurs ne peuvent rester qu'une seule nuit** [...] (Art. 18 du décret n° 2018-964 du 8 novembre 2018 redéfinissant le périmètre et la réglementation de la réserve naturelle nationale des Gorges de l'Ardèche) ;
- Préfecture de l'Ain : arrêté préfectoral du 16 octobre 2017 fixant les conditions de la pratique du bivouac dans la Réserve naturelle nationale de la Haute Chaîne du Jura : « **le bivouac se définit comme le campement d'une nuit en pleine nature, constitué d'une installation légère et temporaire et pendant une durée limitée ; que cette pratique se distingue de la pratique du camping** ».

I. Tentative de définition



En droit, le terme de « **camping** » est utilisé par le Code de l'urbanisme et par le Code du tourisme :

- ✓ Art. R. 111-32 CU : « *Le camping est librement pratiqué, hors de l'emprise des routes et voies publiques, dans les conditions fixées par la présente sous-section, avec l'accord de celui qui a la jouissance du sol, sous réserve, le cas échéant, de l'opposition du propriétaire* » ;
- ✓ Le CU distingue le « *camping pratiqué isolément* » et la « *création de terrains de camping* » ;
- ✓ Art. R. 111-33 CU : le « *camping pratiqué isolément* » et la « *création de terrains de campings* » sont interdits, sauf dérogation, notamment sur les rivages de la mer, les sites inscrits, les sites classés ou en instance de classement, dans les abords des MH, dans un rayon de 200m des points de captage d'eau ;
- ✓ Art. R. 111-34 CU : la pratique du camping peut, en dehors des terrains aménagés, être interdite dans certaines zones du PLU et par arrêté municipal (il faut dans ce cas une signalisation par panneau).

I. Tentative de définition



Jurisprudences sur la notion de « camping » :

- « Le propre d'un service de camping (exploitation de terrains de camping) est de mettre à la disposition de ses usagers un espace aménagé dans lequel ils pourront loger sous une tente, dans une caravane ou dans un camping-car pour de **brefs séjours, généralement de caractère touristique** » (CA Paris, 16 octobre 2020, n° 19/18654) ;
- « le camping est, aux termes de la définition du dictionnaire historique de la langue française LE ROBERT [...] une activité qui consiste à vivre en plein aire sous la tente ou dans une caravane et, selon WIKIPEDIA, une activité touristique qui consiste à rester au même endroit sous une tente, une caravane ou un camping-car [...] L'activité de camping recouvre, au-delà de la seule location d'un espace, la notion de **séjour** comprise dans les définitions précitées du dictionnaire LE ROBERT et du site WIKIPEDIA et aussi celle d'**hébergement** visée dans la définition de l'INSEE précitée » (Com. 19 juin 2019, n° 17-26.469) ;
- « le camping assure un **véritable accueil dans un environnement soigné**, le plus souvent arboré, et **propose des services associés (boutiques, lieux de restauration, location de matériel de camping et de vélos...)** [...] destinés à contribuer au bon séjour d'une **clientèle** principalement composée de vacanciers » (CA Paris, 20 juin 2017, n° 16/06417).

Définition de l'INSEE :

La classe 55.3 de la nomenclature d'activités et de produits françaises de l'INSEE (réédition 2020) relative au « terrains de camping et parc pour caravanes ou véhicules de loisirs » **comprend « les services d'hébergement proposés par les abris et bivouacs permettant de planter une tente et/ou de poser des sacs de couchage ».**

I. Tentative de définition



En droit, le terme de « **terrains de camping** » est défini par le Code du tourisme :

- ✓ Art. D. 331-1-1 CT : « *Les terrains aménagés de camping et de caravanage sont destinés à l'accueil de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs et d'habitations légères de loisirs. Ils sont constitués d'emplacements nus ou équipés de l'une de ces installations ainsi que **d'équipements communs. Ils font l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière et accueillent une clientèle qui n'y élit pas domicile** [...]* ».
- ✓ Voir aussi l'arrêté du 10 avril 2019 fixant les normes et la procédure de classement des terrains de camping et de caravanage et des parcs résidentiels de loisirs.

I. Tentative de définition



Notion d'équipements communs

Définition Code du tourisme : les terrains aménagés de camping destinés à l'accueil de tentes sont constitués d'emplacements nus ou équipés ainsi que **d'équipements communs**.

Parmi les équipements communs de « petits » campings non classés et rudimentaires, on trouve notamment :

- bureau d'accueil ;
- terrain clôturé ;
- sanitaires (lavabo, douches, toilettes, bacs à laver...) ;
- eau potable ;
- pièce commune ;
- bornes électriques ;
- lave-linge ;
- point internet.

Plus l'aire de bivouac comprend d'équipements communs, plus elle est susceptible de s'inscrire dans la qualification de terrains aménagés de camping.

Ainsi, une aire de bivouac comprenant uniquement des platelages et une toilette sèche pourrait échapper à la qualification de terrain aménagé de camping eu égard aux aménagements sommaires de l'aire.

I. Tentative de définition



Notion d'exploitation commerciale

Définition Code du tourisme : les terrains aménagés de camping **font l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière et accueillent une clientèle.**

→ **exploitation permanente ou saisonnière d'emplacements nus = « Terrains de camping »**

L'exploitation d'un camping municipal constitue une activité de même nature que celles auxquelles peut se livrer un particulier ou une entreprise privée **puisque'il n'est fait état d'aucune autre source de financement que les recettes provenant des redevances acquittées par les usagers et qu'un développement de la clientèle était recherché** (Cour de cassation, Chambre sociale, 29 mai 2013, 10-21.720).

Une commune avait installé, pour partie, sur l'emplacement d'un terrain de camping municipal, une aire pour camping-cars → pour la CAA de Nantes, **si l'accès est soumis au paiement d'un tarif, cette aire « doit être regardée comme affectée au service public du tourisme comme l'était auparavant le camping municipal »** (CAA Nantes, 20 octobre 2020, req. n° 20NT02971).

Dès lors qu'une aire de bivouac, même constituée d'emplacements de tente nus, est exploitée et accueille une clientèle, elle **risque** d'être requalifiée en « terrain de camping » :

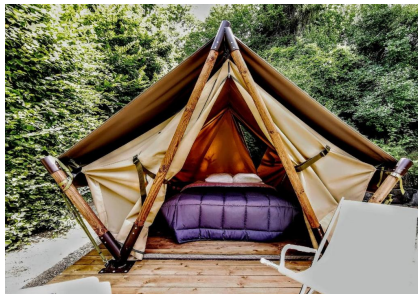
Aire de bivouac exploitée = terrain de camping = soumission aux règles du CU et CT

I. Tentative de définition



⊘ **L'aire de bivouac aménagée ou le « faux bivouac »** : Il y a une différence juridique entre l'espace non aménagé qui peut servir au campeur isolé et l'espace aménagé dédié aux campeurs. **Lorsqu'il est constitué d'emplacements de tentes, même nus, l'espace aménagé est qualifiable de « terrain de camping » s'il fait l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière et qu'il dispose d'équipements communs (art. R. 331-1-1 CT).**

=> Il est alors soumis au respect de l'arrêté du 10 avril 2019 fixant les normes et la procédure de classement des terrains de camping (au titre du CT), il doit faire l'objet d'un PA ou d'une DP respectant le PLU et/ou le RNU, et il peut soulever des questions d'application de la loi Montagne.



« Faux bivouacs », qualifiables de « construction » au sens du CU et de « terrains de camping » au sens du CT s'ils sont exploités

I. Tentative de définition



- ☑ **Le « vrai bivouac »** : pour tenter d'échapper à la qualification de « terrain de camping », il faut, selon nous, réunir plusieurs conditions : pas d'exploitation commerciale du site, aménagement réduit au strict minimum préservant le couvert végétal, accueil de 20 pers. max, site isolé difficile d'accès, site permettant l'abri nocturne des randonneurs du coucher au lever du soleil pour une nuit seulement.
- ☑ Prendre l'angle montagnard et sportif, **de la place abritée pour la sécurité des randonneurs**, afin d'écarter la notion de camping.
- ☑ Limiter les aménagements, ne pas apporter de matériaux extérieurs ou alors uniquement quelques aménagements en bois (rondins).



« Vrais bivouacs », non qualifiables de « construction » au sens du CU, et pouvant échapper à la notion de « terrains de camping » s'ils ne sont pas exploités

I. Tentative de définition



Refuges de montagne et aires de bivouac

Refuge de montagne : établissement recevant du public, gardé ou non, situé en altitude dans un site isolé ; situé en zone de montagne ; absence d'accès par voie carrossable et remontée mécanique ; abri disposant d'un **espace intérieur et d'un hébergement sommaire** (art. D. 326-1, D. 326-2 et D.326-3 CT).

Sur le GR20, les refuges proposent, pour la plupart, **la location d'un emplacement nu et/ou la location d'un emplacement et d'une tente pour bivouaquer à proximité du refuge** (réservations sur le site du PNR de Corse). Ces aires de bivouacs sont exploitées et dotées, pour certaines, d'équipement, vraisemblablement qualifiables de « terrains de camping ».



Aire de bivouac close des bergeries de l'Onda (GR20 Corse)



Bivouac à proximité du refuge d'Asinu (GR20 Corse)

I. Tentative de définition



Certaines réserves naturelles comme certains parcs nationaux peuvent limiter le bivouac à certains secteurs et à certains horaires.



Exemples :

- Dans le **PN des Cévennes** (où le **camping** est interdit sauf à proximité des habitations), pour **bivouaquer**, les randonneurs doivent être :
 - ✓ Non motorisés
 - ✓ Sur 50 mètres maximum de chaque côté des itinéraires balisés de grande randonnée (GR, GRP)
 - ✓ Sans tente ou dans une tente légère ne permettant pas d'être debout à l'intérieur
 - ✓ Sur place pour une seule nuit
 - ✓ Présents entre 19h et 9h
- Dans la **RNN de la Haute Chaîne du Jura**, le bivouac est autorisé :
 - ✓ Sans abri (sauf en cas de nécessité absolue), l'utilisation de tout abri, tente, tarp, véhicule ou autre, est strictement interdite ;
 - ✓ Pendant les créneaux horaires de 19h le soir à 9h le matin ;
 - ✓ Pour une seule et unique nuitée par site ;
 - ✓ À une distance maximale de 20m des sentiers balisés autorisés.

☑ L'application de telles limites renforce la qualification de « vrai bivouac » et écarte celle de camping ou terrain de camping

- Dans la **RNN de Chastreix-Sancy**, « **le campement sous une tente, dans un véhicule ou dans tout autre abri est interdit** » (art. 18 Décret n° 2007-1091 du 13 juillet 2007 portant création de la réserve naturelle nationale de Chastreix-Sancy).

SOMMAIRE

I. Aires de bivouac, tentative de définition

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme

II.1 Loi montagne

II.1.1 Principes

II.1.2 Exceptions

II.1.3 Questions autour des STECAL

II.1.4 Résumé : arbre de décision

II.2 Hors loi Montagne

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.1 Aménagement du terrain d'accueil

III.2 Constructions

IV. Résumé : questions préalables à l'implantation d'une aire de bivouac

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



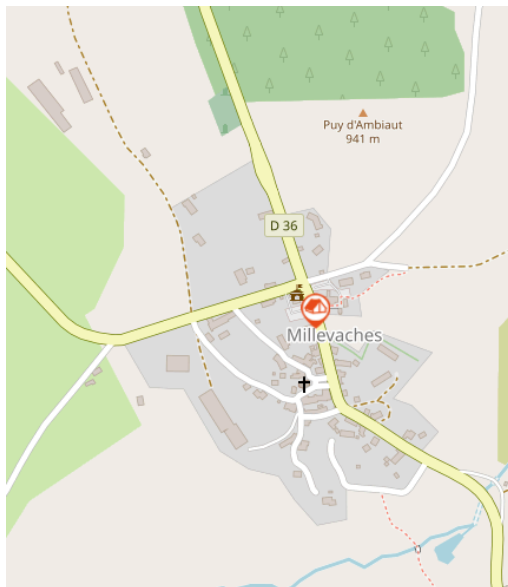
II.1. loi Montagne

II.1.1 Principes

Les principes de la loi Montagne sont applicables pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, [...] l'ouverture de terrains de camping [...] (art. L. 122-2 CU) :

1/ Principe d'urbanisation en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants (art. L. 122-5 CU), sauf exceptions prévues par le SCoT ou par le PLU / CC ou autorisation du conseil municipal en l'absence de PLU (art. L. 122-7 CU) ;

Ex : PNR de Millevaches en Limousin → implantation d'une aire de bivouac en continuité avec le bourg, à proximité de la Maison du Parc :



II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.1. loi Montagne

II.1.1 Principes

2/ Principe de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée (art. L. 122-10 CU), sauf exceptions (art. L. 122-11 CU) ;



Notion de « terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières » :

- Appréciation par rapport au rôle + place dans les systèmes d'exploitation locaux ;
- Terres notamment situées dans les fonds de vallées ;
- Présence d'un signe officiel de la qualité et de l'origine (label rouge, AOP/AOC, agriculture bio).

Ex : zones de pâture essentielles pour la production des appellations d'origine protégées et indications géographiques protégées laitières de Reblochon, d'Abondance et de Chevrotin, déclarées au titre de la PAC et constituant des tènements agricoles « stratégiques » identifiés par le SCoT = terres à préserver (TA de Grenoble, 7 mars 2019, req. n° 1703063) ;

En revanche, ne constitue pas des terres à préserver, une vaste prairie très faiblement pentue qui présente les caractéristiques d'un pré agricole, en l'absence de tout élément relatif au rôle et à la place de ce terrain dans le système d'exploitation local (CAA Lyon, 13 avril 2021, req. n° 19LY01654).

3/ Principe de préservation des parties naturelles des rives des plans d'eau < 1000 ha sur une distance de 300 m à compter de la rive sauf notamment aires naturelles de camping, [...] équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la randonnée et secteur délimité par un PLU (art. L. 122-12 et s. CU).

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.1. loi Montagne

II.1.2 Exceptions

Exception au principe d'urbanisation en continuité (art. L. 122-7 CU)

- Pour les communes avec PLU ou carte communale :



SCoT ou PLU comporte une étude justifiant que l'urbanisation en discontinuité est possible sous certaines conditions : permet la délimitation de zone AU ;

OU

En l'absence de l'étude précitée : le PLU peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux ou identifier des **zones d'urbanisation future de taille et capacité d'accueil limitées (ZUFTCAL)** dans les zones A et N « banales » d'un PLU (càd hors terres à préserver car nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières). 3 conditions cumulatives requises :

- à titre exceptionnel ;
- après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
- démontrer que l'urbanisation en discontinuité est nécessaire :
 - pour préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (art. L. 122-9 CU) + les terres nécessaires au maintien et au développement des terres agricoles, pastorales et forestières (art. L. 122-10 CU);
 - OU pour assurer une protection contre les risques naturels.

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.1. loi Montagne

II.1.2 Exceptions

Exception au principe d'urbanisation en continuité (art. L. 122-7 CU)

- **Pour les communes soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU)** (communes dépourvues de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu), il est possible de déroger au principe d'urbanisation en continuité, **au cas par cas pour des constructions bien précises**, et sous certaines conditions :
 - délibération motivée du conseil municipal si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie ;
 - la commune doit être couverte par un SCoT (voir application *a contrario* de l'art. L. 142-4, 3° CU) ;
 - délibération du conseil municipal soumise à l'avis conforme de la CDPENAF (art. L. 111-5 al. 2 CU).



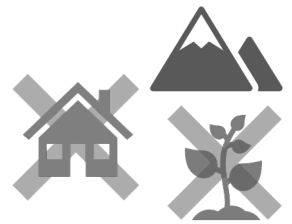
A noter : le principe d'urbanisation en continuité de la loi Montagne est exclusif du principe de constructibilité limitée du RNU (art. L. 111-3 CU) sauf pour l'application de l'article L. 111-4, 4° CU (CE, 16 avril 2012, req. n° 323555).

Ex : Commune de Saint-Brisson (PNR du Morvan) sous RNU : délibération pour déroger au principe d'urbanisation en continuité pour permettre la réalisation du projet d'aire de bivouac.

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme

II.1. loi Montagne

II.1.2 Exceptions



Exception au principe de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (art. L. 122-11, 3° CU)

- Pour toutes les communes (avec PLU, carte communale ou soumises au RNU) :



Construction **d'équipements sportifs liés à la pratique** du ski et **de la randonnée** possible sur les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

Les exceptions prévues par l'article L. 122-11 prévalent sur celles de l'article L. 122-5 (principe de l'urbanisation en continuité) qui ne sont donc pas applicables (Fiche technique n° 6, Montagne et urbanisme, Ministère de la cohésion des territoires) → **constructions autorisées par l'art. L. 122-11 ne sont pas soumises à l'obligation d'urbanisation en continuité** (TA Nice, 26 mars 2002, req. n° 994581).



La jurisprudence apprécie de manière restrictive cette notion (voir un refus pour un chalet pouvant accueillir des fondeurs : CAA Nancy, 1re ch., 6 juin 2019, n° 18NC01580 ; voir un refus pour un restaurant d'altitude à l'Alpe d'Huez accueillant des skieur : CAA Lyon, 23 mars 2004, n° 00LY00071). Mais **nous estimons que les « vrais bivouacs », répondant aux conditions restrictives visées au I., pourraient entrer dans cette catégorie** (installation de l'aire dans un site isolé, à proximité d'un chemin de randonnée, aménagements très minimalistes).

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.1. loi Montagne

II.1.3. Questions autour des STECAL



ZUFTCAL (loi Montagne) ≠ STECAL (droit commun de l'urbanisme) car il s'agit d'une très petite « zone » d'urbanisation future et non d'un véritable « secteur ».

Selon le droit commun de l'urbanisme (art. L. 151-13 CU) : « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : 1° Des constructions [...]* ».

Les STECAL :

- Sont délimités à titre **exceptionnel** ;
- Dans **les zones A et N des PLU** ;
- **Capacité d'accueil limitée** ;
- **Règlement du PLU doit fixer les règles de constructions** (hauteur, implantation et densité) **afin d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.**

Avis simple de la CDPENAF requis.

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.1. loi Montagne

II.1.3. Questions autour des STECAL

STECAL et préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières

STECAL pas possible en théorie sur des terres agricoles, pastorales ou forestières essentielles à préserver (L. 122-10 CU).

Il semble néanmoins qu'une **interprétation extensive** soit pratiquée par certaines DDT qui **admettent le recours aux STECAL de délimiter, en zone A ou N, les secteurs d'application des dérogations prévues à l'article L. 122-11, notamment pour la construction d'équipements sportifs relatifs à la pratique du Ski ou de la randonnée**, à condition de répondre par ailleurs aux conditions strictes de mise en œuvre des STECAL (GRIDAUH).

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.1. loi Montagne

II.1.3. Questions autour des STECAL

STECAL et urbanisation en continuité

STECAL doit **respecter le principe d'urbanisation en continuité** (L. 122-5) ou s'inscrire dans les dérogations de ce principe prévues par l'article L. 122-7.

MAIS peu d'intérêt car **les dérogations prévues par la loi Montagne sont suffisantes pour permettre la construction :**

Les exceptions à la règle d'urbanisation en continuité « pourront ainsi être zonées en STECAL, sous réserve toutefois du respect des conditions spécifiques à ces derniers (notamment le caractère exceptionnel) et de celles relatives à ces exceptions. En tout état de cause, il n'est pas possible de délimiter un ou des STECAL pour autoriser des constructions qui ne pourraient l'être au titre des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne. Ces derniers, et notamment le nombre d'exceptions à la règle d'urbanisation en continuité, sont toutefois suffisantes pour traiter de manière satisfaisante la bâti montagnard isolé » (Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 (fiche 2 p.16).

Ex : création d'un STECAL en zone de montagne en Corse permettant une urbanisation nouvelle qui n'est pas en continuité. Le TA de Bastia a jugé que **l'existence des dispositions de l'article L. 151-13 relatif au STECAL est sans incidence sur l'application des dispositions, plus sévères, de l'article L. 122-5** (urbanisation en continuité loi Montagne) et a prononcé **l'annulation du PLU** (TA Bastia, 14 mars 2019, req. n° 1800172).

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme

II.1. loi Montagne

Réponses aux autres interrogations diverses :

Plan local d'urbanisme (PLU) : Le PLU ne peut pas déroger à la loi Montagne hors les cas strictement prévus par celle-ci (par exemple pour la préservation des plans d'eau ou les dérogations au principe d'urbanisation en continuité).

Les dispositions de la loi Montagne s'imposeront aux autorisations d'urbanisme, même en cas de contrariété avec le PLU (CAA Lyon, 23 mars 2004, n° 00LY00071). Par ailleurs, si les PLU sont invités à intégrer les dispositions de la loi Montagne, celles-ci s'appliqueront aux AU même si cette intégration n'a pas été faite.

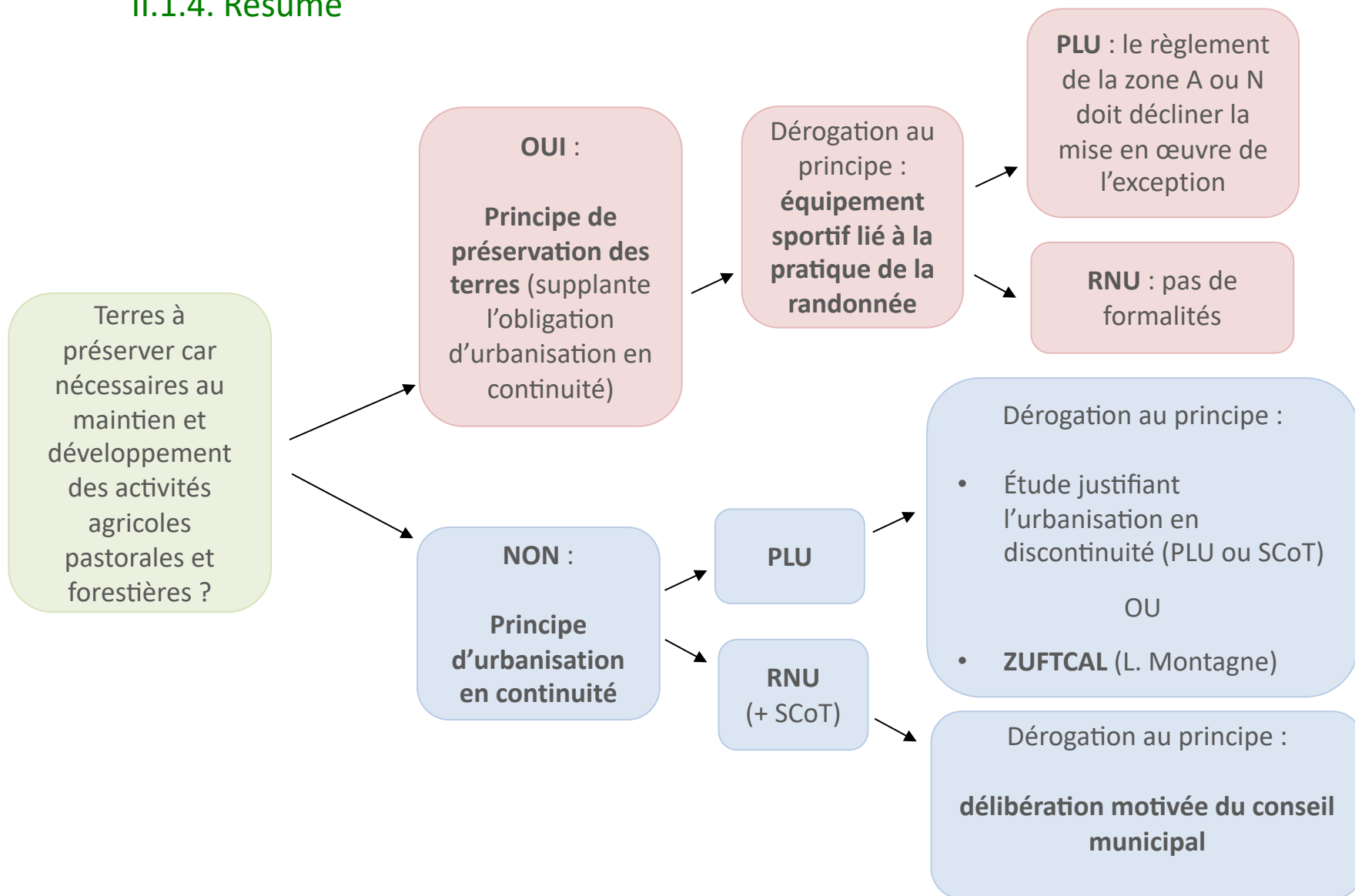
Unités touristiques nouvelles (UTN) : attention, les hébergements ou équipements touristiques, les terrains de camping de plus de 1ha à implanter en discontinuité de l'urbanisation, relèvent du régime juridique des **UTN au moins locales**. Elles sont soumises à une procédure spécifique et doivent être planifiées dans les documents d'urbanisme.

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.1. loi Montagne

II.1.4. Résumé



II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.2. Hors loi Montagne

- Pour les communes avec PLU ou carte communale

STECAL si le zonage du PLU ne permet pas l'implantation d'une aire de bivouac (pour les conditions spécifiques de mise en œuvre d'un STECAL cf. II.1.3).

- Pour les communes sous RNU

Règle de la constructibilité limitée (RCL) : constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune (art. L. 111-3 CU).



- ✓ 1^{ère} exception à la RCL : **délibération motivée du conseil municipal si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie** (art. L. 111-4, 4° CU) :

- la commune doit être couverte par un SCoT (art. L. 142-4, 3° CU) ;

- délibération du conseil municipal soumise à l'avis conforme de la CDPENAF (art. L. 111-5 al. 2 CU).



- ✓ 2nd exception à la RCL : réalisation de constructions ou d'installations nécessaires à des équipements collectifs (art. L. 111-4, 2°) : un parc de loisirs qui suppose la réalisation d'un petit train, d'un terrain de golf miniature, d'un parcours de pilotage, d'une piste cyclable, d'une petite ferme, d'aires de jeux peut être regardé comme un équipement collectif autorisé par l'art. L. 111-4 (CAA Paris, 17 mai 2001, req. n° 00PA02365).

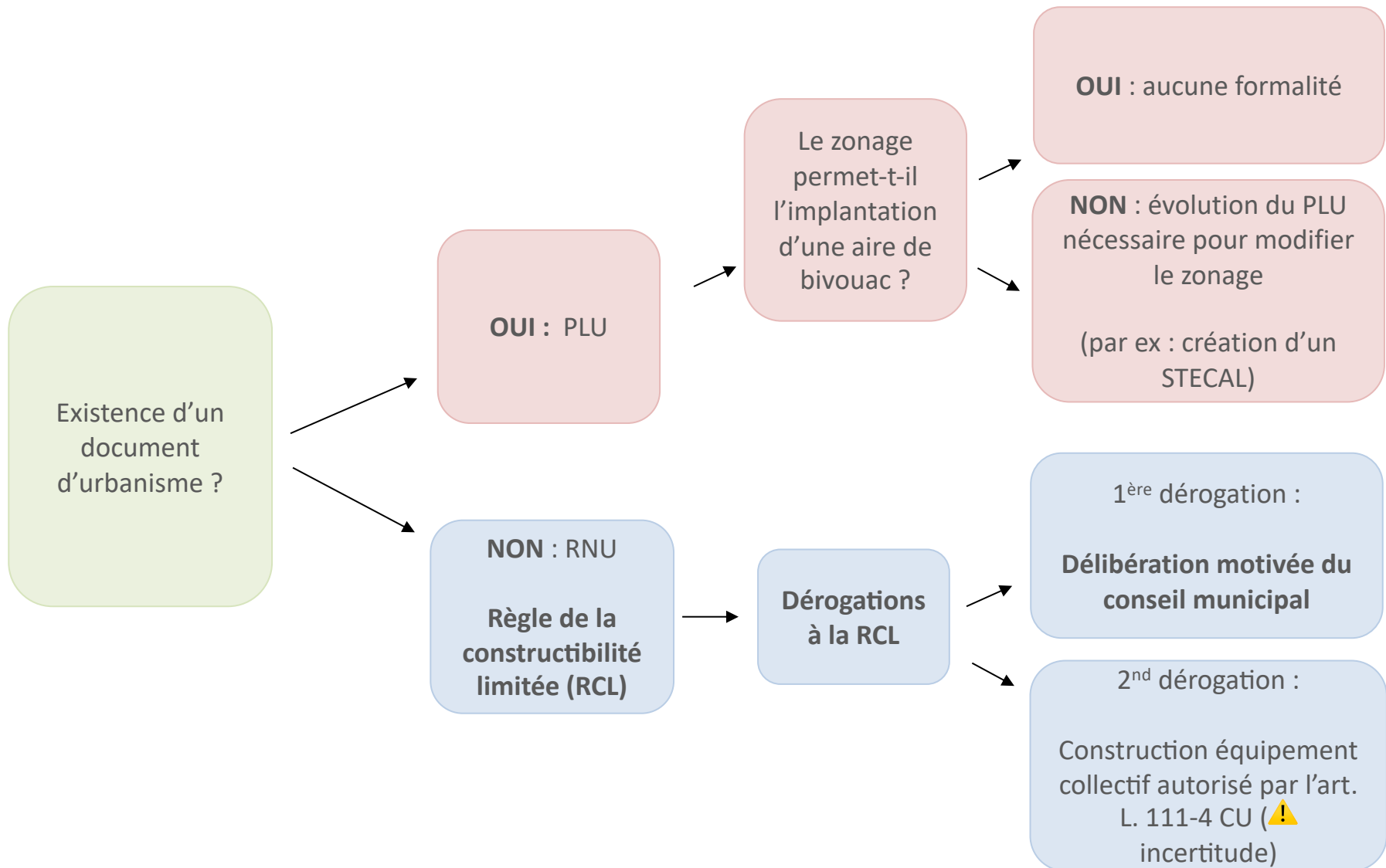


Incertitude sur le fait de savoir si une aire de bivouac constitue ou non un équipement collectif.

II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme



II.2. Hors loi Montagne



SOMMAIRE

- I. Aires de bivouac, tentative de définition
- II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme
 - II.1 Loi montagne
 - II.2 Articulation RNU, PLU, loi Montagne
- III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme**
 - III.1 Aménagement du terrain d'accueil**
 - III.2 Constructions**
 - III.2.1 Différents modèles de constructions**
 - III.2.2 Soumissions des constructions à PC/DP**
- IV. Résumé : questions préalables à l'implantation d'une aire de bivouac

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

RAPPEL :

Aménagement du terrain de camping ≠ Constructions prévues sur le terrain



Autorisation(s) pour aménager un terrain
de camping en tant que tel

=

Permis d'aménager / Déclaration préalable
d'aménager



Autorisation(s) pour les constructions des
platelages, abris, foyer, toilettes sèches etc.

=

Permis de construire / Déclaration préalable
de travaux

NB : Lorsque l'aménagement du terrain implique la réalisation de constructions accessoires (relativement modestes), le dossier de demande de permis d'aménager peut porter à la fois sur le permis d'aménager et sur le permis de construire (art. L. 441-3 CU). Cela pourrait fonctionner pour une partie de Peaks, plus difficilement pour USUS.

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.1 Soumission de l'aménagement des terrains à PA / DPA



Aménagement du « terrain de camping » ou « faux bivouac » en tant que tel :

- ✓ La création d'un terrain de camping permettant l'accueil de plus de 20 personnes OU **de plus de 6 tentes est soumise à permis d'aménager (PA)** (Art. R.*421-19 CU) ;
- ✓ L'aménagement ou la mise à disposition des campeurs, de façon habituelle, de terrains permettant l'accueil **de moins de 20 personnes OU moins de 6 tentes est soumis à déclaration préalable (DP)** (art. R.*421-23) ;
- ✓ Indépendamment de ces seuils, la **création d'un espace public** doit être précédée de la délivrance d'un **PA** dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, abords des MH, **sites classés ou instance de classement et réserves naturelles** (art. R.*421-20 CU ; par ex. : constituent un projet d'aménagement d'un nouvel espace public la création, sur un terrain utilisé pour le stationnement automobile, d'une promenade intégrant des cheminements pour les piétons et les cyclistes, un cours d'eau artificiel, une mare et diverses plantations, CAA Paris, 1re ch., 9 juin 2016, n° 14PA02040).



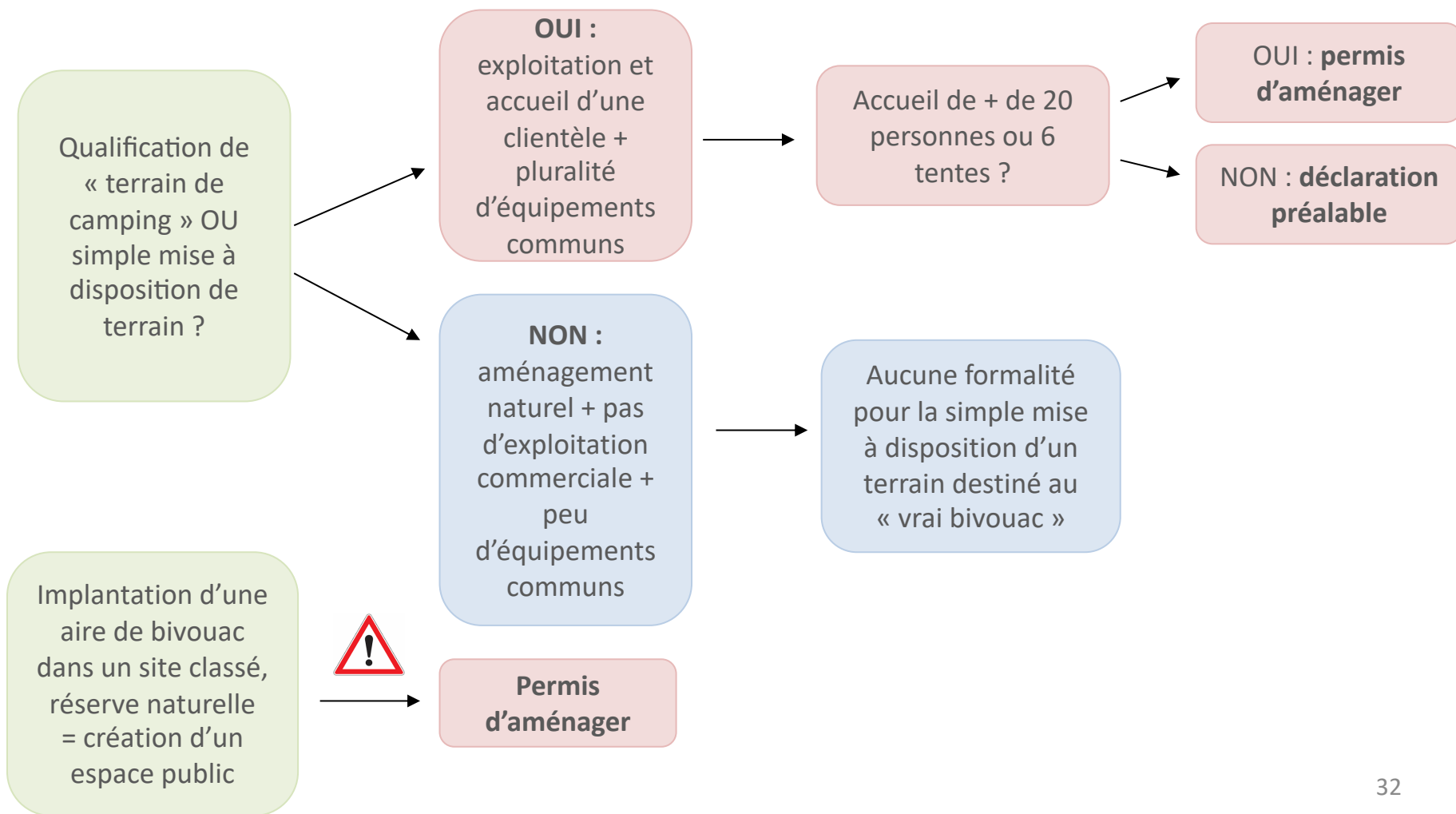
Seul l'aménagement très minimaliste de terrains en « vrais bivouac » (cf. critères énoncés au I.) pourrait, sous conditions, permettre d'échapper à un PA ou à une DP, en sortant de la notion de terrain de camping et d'espace réellement aménagé.

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.1 Soumission de l'aménagement des terrains à PA / DPA



Aménagement du terrain d'accueil :



III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2 Constructions

III.2.1. Différents modèles de constructions

Modèle PEAKS avec platelages, foyer fermé et abri à bois



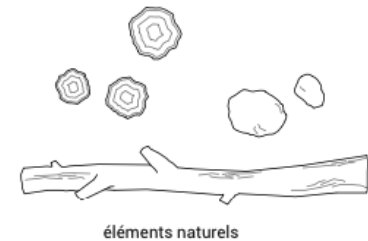
Maquette PEAKS

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2 Constructions

III.2.1. Différents modèles de constructions

Modèle PEAKS avec platelages au ras du sol et éléments naturels (troncs, pierres...)



éléments naturels

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2 Constructions

III.2.1. Différents modèles de constructions

Modèle USUS : abri ouvert avec cheminée



III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2 Constructions

III.2.2. Soumission des constructions à PC/DP



Notion de « construction » :

Seules des constructions entrant dans le « champ d'application » du régime des autorisations d'urbanisme seront soumises à une formalité : permis de construire (PC) ou déclaration préalable (DP).

Selon le lexique national d'urbanisme :

- « Une construction est un **ouvrage fixe et pérennes, comportant ou non des fondations et générant un espace utilisable par l'Homme en sous-sol ou en surface** » ;
- « La notion de construction recouvre notamment les constructions en surplomb (constructions sur pilotis, cabanes dans les arbres), et les constructions non comprises dans la définition du bâtiment, telles que les pergolas, hangars, abris de stationnement, piscines, les sous-sols non compris dans un bâtiment ».

- Platelages PEAKS, même sans fondations = **constructions**
- Abri à bois = **construction**
- Abris USUS = **construction**
- Toilettes sèches = **construction**
- Foyer fermé = **construction**

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2 Constructions

III.2.2. Soumission des constructions à PC/DP



Notion de « surface de plancher » :

→ Somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment (Art. L. 111-14 CU).

Des plateformes en bois édifiées sur un arbre, qui ne comportent ni couverture ni fermeture, ne peuvent être regardées comme entraînant la création de surface de plancher hors œuvre brute (TA Lyon, 15 septembre 2011, req. n° 0907922).

- Platelages PEAKS : **pas de surface de plancher** (ni clos, ni couverts)
- Abri à bois : **pas de surface de plancher** (couvert mais pas clos)
- Abris USUS : **pas de surface de plancher** (couvert mais pas clos)
- Toilettes sèches : **surface de plancher** (closes et couvertes)
- Foyer fermé : **pas de surface de plancher** (clos mais pas couvert)

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2.2 Soumission des constructions à PC/DP



Notion d'« emprise au sol »

→ Projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus (art. R.*420-1 CU)

- Finalité de la règle d'emprise au sol : **définir la consommation de terrain pour la construction + répondre à plusieurs objectifs d'urbanisme dont la volonté de protéger certains espaces et paysages, de limiter l'imperméabilisation du sol** ou encore de préserver des espaces pour l'implantation d'espaces verts (A. Cortes, conclusions sous CE, 21 mars 2008, req. n° 296239).
- **Règlement du PLU peut préciser la notion d'emprise au sol** MAIS si le PLU ne contient pas de définition de l'emprise au sol, il y a lieu d'appliquer la définition réglementaire (CE, 21 février 2018, req. n° 401043).

Ex : Lexique du règlement du PLU de la Ciotat → l'emprise au sol se définit comme « la projection verticale de toutes les parties d'un bâtiment qui s'élèvent à plus de 0,60 mètre au-dessus du sol naturel situé à l'aplomb de ces points et qui ne sont pas construites en porte à faux par rapport au volume de la construction qui prend fondation au sol. / Sont donc pris en compte dans l'emprise au sol : les vérandas, les terrasses (ou parties de celles-ci) dès lors qu'elles s'élèvent à plus de 0,60 mètre au-dessus du sol naturel. / **Ne sont pas pris en compte dans l'emprise au sol : / – les terrasses (ou parties de celles-ci) qui ne dépassent pas de plus de 0,60 mètre le sol naturel (même si elles comportent un garde-corps)** ainsi que les sous-sols et garages situés sous la construction ou sous le sol naturel ; / – les balcons et auvents en surplomb, ainsi que les débords de toiture ».

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2.2 Soumission des constructions à PC/DP



Notion d'« emprise au sol »

Pour les constructions sans élévations :

Les constructions au ras du sol, tels que des espaces de stationnement ou des terrasses, qui ne comportent pas réellement de volume, ne permettent aucune projection verticale créatrice d'emprise (GRIDAUH).

Circulaire du 3 février 2012 : exclut de l'emprise au sol les **terrasses de plain pied et les terrasses ne présentant pas une surélévation significative par rapport au terrain et non dotées de fondations profondes.**



Le critère altimétrique autrefois fixé à **60cm** est trop rigide et ne prend pas en compte la topographie du terrain. Le caractère significatif ou non de la surélévation et donc sa prise en compte pour la notion d'emprise au sol doit s'apprécier au regard des caractéristiques particulières des constructions et de leur terrain d'assiette (Rép. Min. n°11764 : JO Sénat Q, 9 oct. 2014).

Remarque : l'ancien article R. 421-1, 7° dispensait de toute formalité les terrasses dont la hauteur n'excédait pas 0,60 mètre. Aujourd'hui, seules les terrasses de plain pied sont dispensées de toute formalité (art. R.*421-2, j).



Le règlement du PLU est utile pour préciser la situation des ouvrages réalisés au sol et peut déterminer à partir de quel niveau d'élévation la construction est constitutive d'emprise, sans se contenter d'une référence à une élévation « significative » peu opérationnelle. Une règle intermédiaire fondée sur les caractéristiques des constructions et leur terrain d'assiette est préférable (GRIDAUH).

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2.2 Soumission des constructions à PC/DP



Notion d'« emprise au sol » : exemples de jurisprudences

- Une dalle située sous une surface végétalisée **ne dépassant pas le niveau du sol** n'est pas constitutive d'emprise au sol (CE, 21 février 2018, n° 401043) ;
- Des dalles **dépassant du niveau du sol naturel de 57 cm et 60 cm** doivent être incluses dans l'emprise au sol (CE, 20 mai 2016, n° 382976 et CE, 26 septembre 2016, n° 384798) ;
- Il n'est pas établi que la plateforme soit, compte tenu de **l'absence d'élévation par rapport au sol naturel**, une construction développant une emprise au sol (TA Poitiers, 17 mars 2016, n° 1500326) ;
- Il n'est pas établi que la dalle de béton et la plateforme technique de plain-pied, **situées au ras du sol** et destinées à accueillir les installations de téléphonie soient, compte tenu de l'absence de projection verticale d'un quelconque volume, des constructions développant une emprise au sol (TA Nantes, 30 mars 2017, n° 1401290) ;
- La surface du bassin d'une piscine, même s'il est enterré et découvert, correspond à de l'emprise au sol (CE, 21 mars 2008, req. n° 296239) ;
- Dès lors qu'elle ne crée pas de **surélévation par rapport au niveau du sol**, une **dalle de béton enterrée** ne peut être regardée comme constituant une emprise au sol (TA Melun, 17 juillet 2020, req. n° 1810136).



À défaut de précisions sur la notion d'emprise au sol par le règlement du PLU, **difficile de définir à partir de quel niveau d'élévation la construction est constitutive d'emprise au sol.**

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2.2 Soumission des constructions à PC/DP



Notion d'« emprise au sol »

- Platelages PEAKS au ras du sol : **potentiellement, pas d'emprise au sol**
- Platelages PEAKS avec élévation : **emprise au sol**
- Abri à bois : **emprise au sol**
- Abris USUS : **emprise au sol**
- Toilettes sèches : **emprise au sol**
- Foyer fermé : **emprise au sol**



Si les plateformes PEAKS sont constitutives d'emprise au sol : **nécessité d'ajouter l'emprise au sol de chaque plateforme** (CE, 17 juillet 2009, n° 301615).

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2.2 Soumission des constructions à PC/DP



Autorisations d'urbanisme pour les constructions des structures sur le terrain :

- ✓ **Aucune formalité** (R*421-2 CU), sauf lorsqu'elles sont implantées dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des MH ou dans un site classé ou en instance de classement, **les constructions nouvelles répondant aux critères cumulatifs suivants :**
 - une hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à 12 mètres ;
 - une emprise au sol inférieure ou égale à 5m² ;
 - une surface de plancher inférieure ou égale à 5m² ;
- ✓ **Permis de construire (PC)** si emprise au sol et/ou surface de plancher supérieure à 20 m² ;
- ✓ **Déclaration préalable (DP)**, en dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des MH et des sites classés ou en instance de classement : **les constructions dont soit l'emprise au sol, soit la surface de plancher est supérieure à 5m² et répondant aux critères cumulatifs suivants :**
 - hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à 12 mètres ;
 - emprise au sol inférieure ou égale à 20 m² ;
 - surface de plancher inférieure ou égale à 20m² (art. R. 421-9 CU).

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2.2 Soumission des constructions à PC/DP



Autorisations d'urbanisme pour les constructions des structures sur le terrain :



- dans le périmètre des **sites patrimoniaux remarquables**,
- dans les abords des monuments historiques,
- dans un **site classé** ou en instance de classement,
- dans **les réserves naturelles**,
- dans les espaces ayant vocation à être classés dans le cœur d'un futur parc national dont la création a été prise en considération en application de l'article R. 331-4 du code de l'environnement et **à l'intérieur du cœur des parcs nationaux** délimités en application de l'article L. 331-2 du même code,



Sites classés



→ les constructions nouvelles suivantes doivent être précédées d'une **déclaration préalable** répondant aux **critères cumulatifs** suivants :

- **une hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à 12 mètres ;**
- **une emprise au sol inférieure ou égale à 20m² ;**
- **une surface de plancher inférieure ou égale à 20 m² (art. R. 421-11 CU).**

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2.2 Soumission des constructions à PC/DP



Autorisations d'urbanisme pour les constructions des structures sur le terrain :

Constructions	Surface de plancher	Emprise au sol	Hauteur	Autorisations d'urbanisme
PEAKS ras du sol	NON	NON (mais incertitude évoquée)	< 12 m	Aucune formalité (mais incertitude évoquée)
PEAKS élévation	NON	OUI	< 12 m	• DP si emprise au sol cumulée des platelages < 20m² • PC si emprise cumulée des platelages > 20m²
Abris bois	NON	OUI	< 12 m	• DP si emprise au sol < 20m² • PC si emprise au sol > 20m²

III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme

III.2.2 Soumission des constructions à PC/DP



Constructions	Surface de plancher	Emprise au sol	Hauteur	Autorisations d'urbanisme
Abris USUS	NON	OUI	< 12 m	• DP si emprise au sol < 20m² • PC si emprise au sol > 20m²
Toilettes sèches *	OUI	OUI	< 12 m	Aucune formalité si : • Emprise au sol < 5m² ET • Surface de plancher < 5m² ⚠ Sauf sites patrimoniaux remarquables, sites classés, réserves naturelles, parcs nationaux => DP nécessaire
Foyer fermé	NON	OUI	< 12 m	Aucune formalité si : • Emprise au sol < 5m² ET • Surface de plancher < 5m² ⚠ Sauf sites patrimoniaux remarquables, sites classés, réserves naturelles, parcs nationaux => DP nécessaire

* Examen préalable à la mise en œuvre d'une installation d'assainissement non collectif.

SOMMAIRE

- I. Aires de bivouacs, tentative de définition
- II. Aires de bivouac et règles d'urbanisme
 - II.1 Loi montagne
 - II.2 Articulation RNU, PLU, loi Montagne
- III. Aires de bivouac et autorisations d'urbanisme
 - III.1 Aménagement du terrain d'accueil
 - III.2 Constructions
- IV. Résumé : questions préalables à l'implantation d'une aire de bivouac**

IV. Questions préalables à l'implantation d'une aire de bivouac

Règles d'urbanisme :

- Application des dispositions de la loi Montagne ?
- Si oui, quel(s) principe(s) de la loi Montagne (urbanisation en continuité/préservation des terres) ?
- Quelles sont les possibilités pour déroger à ce(s) principe(s) (si besoin) ?
- RNU ou PLU/CC ?
- Si document d'urbanisme, le zonage permet-il l'implantation de l'aire ?

Aménagement du terrain d'accueil :

- L'aire bivouac se rapproche-t-elle d'un « terrain de camping » en termes d'exploitation commerciale/équipements communs ?

Constructions :

- Les constructions envisagées sur le terrain sont-elles constitutives d'emprise au sol et/ou de surface de plancher ?
- Les constructions envisagées sont-elles situées dans un site patrimonial remarquable, un site classé, une réserve naturelle ou un parc national ?

Merci de votre attention !

Pour toute demande de précision sur ce document sollicitez l'IPAMAC et/ou :

fbe@benech-avocat.fr

cecile.rolland@benech-avocat.fr

IPAMAC

Parcs naturels
du Massif central

