

Fiche n°10 : Le régime applicable aux chalets d'alpage et aux bâtiments d'estive

Plan :

1. L'identification des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive

- 1.1 Les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive
- 1.2 Les autres catégories de bâti isolé
 - 1.2.1 Les bâtiments agricoles, pastoraux ou forestiers
 - 1.2.2 Les ruines

2. Les règles applicables à la restauration, la reconstruction et l'extension limitée des chalets d'alpage et bâtiments d'estive

- 2.1 Les autorisations individuelles
 - 2.1.1 L'autorisation préfectorale
 - 2.1.2 Les autorisations de construire
- 2.2 Les règles en matière de planification
 - 2.2.1 La possibilité d'identifier les bâtiments concernés
 - 2.2.2 Les SCOT
 - 2.2.3 Les PLU
 - 2.2.4 RNU et cartes communales

3. Les règles applicables aux chalets d'alpage et bâtiments d'estive non desservis par les réseaux

L'ensemble des fiches techniques constitue un outil d'accompagnement et d'aide à la décision. Les schémas et les jurisprudences mentionnées ont pour objectif d'illustrer les dispositions législatives et réglementaires et d'éclairer l'instruction des autorisations, qui nécessitera, en toute hypothèse, un examen au cas par cas au regard des caractéristiques locales.

L'article [122-10](#)¹ du code de l'urbanisme pose le principe de la préservation des terres nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales et forestières.

Toutefois, l'article [L. 122-11](#) du même code dresse une liste des constructions pouvant être

¹ Sauf mention contraire, les articles cités dans cette fiche sont ceux du code de l'urbanisme.

autorisées sur ces terres. Le 3° de cet article prévoit notamment que peuvent y être autorisées « (...) *La restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard et lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. L'autorisation est délivrée par l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.* »

L'objectif de la loi en instituant cette autorisation préfectorale est de préserver des témoins d'une civilisation agro-pastorale propres à certains massifs montagneux, en l'occurrence la préservation du patrimoine bâti constitué par des chalets souvent isolés dans les alpages, en permettant une réhabilitation conforme à leurs caractéristiques traditionnelles et en permettant aussi à ceux qui sont encore en activité de la poursuivre. La notion de patrimoine se rattache à une volonté collective de protection et de mise en valeur qui est de conserver fidèlement des témoins de la vie alpestre pour transmettre aux générations futures des informations sur les paysages et les modes de vie propres à certains territoires, patrimoine commun de la nation, ainsi qu'il est rappelé à l'article [L. 101-1](#) du code de l'urbanisme, et ce dans l'esprit de l'article [L.122-9](#) qui introduit la notion de patrimoine culturel montagnard.

L'article [L.122-11](#) prévoit également la mise en place d'une servitude spécifique lorsque ces chalets et bâtiments ne sont pas desservis par les voies et réseaux ou par des voies non utilisables en période hivernale.

Le statut des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive avait fait l'objet d'une [circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996](#) du ministère de l'équipement, dorénavant abrogée mais dont certains éléments sont toutefois repris dans la présente fiche.

1. L'identification des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive

1.1 Les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive

Les lois n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction et n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » ont respectivement inséré, dans le code de l'urbanisme, les notions de chalet d'alpage et de bâtiment d'estive.

La notion de chalet d'alpage avait été définie par la fiche technique n° 1.3 de la circulaire du 19 juillet 1996 comme désignant « *les constructions en alpage traditionnellement utilisées de façon saisonnière pour l'habitat et les besoins professionnels des éleveurs et des agriculteurs occupés à la fauche* ». Cette définition a été réaffirmée par une [réponse ministérielle n° 25880](#) du 24 mai 1999 selon laquelle les chalets d'alpage sont des « *constructions situées en alpage qui traditionnellement servaient d'habitat saisonnier dans le cadre d'activités pastorales* ». Elle a également été reprise par la jurisprudence (TA Grenoble, Avis rendu au Préfet de Savoie, R. 212-1 CJA, 18 janv. 2002) qui indique que les chalets d'alpage sont : « *des constructions en alpage traditionnellement utilisées de façon saisonnière pour l'habitat et les besoins professionnels des éleveurs et des agriculteurs.* ».

Il y a donc trois critères cumulatifs permettant d'identifier ces anciens chalets d'alpage ou bâtiments d'estive :

- une situation en alpage. Les alpages sont généralement les terres de parcours d'été des troupeaux et les prairies de fauche situées en montagne au-dessus des espaces de culture et de l'habitat permanent ; même si, pour chaque département, voire secteur de département, cette définition peut connaître des nuances, généralement l'alpage ou l'estive se situe au-dessus de l'habitat permanent, à la frontière entre la prairie et la forêt à une altitude souvent, mais pas toujours, supérieure à 1 500 mètres et se caractérise par un usage saisonnier ;

- une utilisation saisonnière ;

- une mixité fonctionnelle, c'est-à-dire à usage d'habitation et d'activité professionnelle des éleveurs ou des agriculteurs de fauche en montagne (ex : production de fromage).

La notion de bâtiments d'estive a quant à elle été ajoutée au code de l'urbanisme par la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat ». Ces bâtiments répondent à peu près aux mêmes caractéristiques que les chalets d'alpage même s'ils peuvent ne pas être situés en alpage (donc à une altitude moins élevée). Ils sont présents dans les Alpes sous les termes de montagnettes ou de remues, mais aussi dans le Massif central ou les Pyrénées (cf. [travaux parlementaires de la loi](#), amendements n°98 et n°186) où ils sont désignés sous le terme de burons, granges foraines, cayolars, cujalas ou cabanes pastorales. Leur statut juridique est identique à celui des chalets d'alpage.

Les appellations de ces chalets d'alpage ou bâtiments d'estive peuvent varier selon les massifs ou les secteurs de massif mais dans tous les cas une mixité d'usage (habitat et activités professionnelles pastorales), passée ou actuelle, doit être présente. Ainsi cette catégorie de bâti doit être distinguée des simples abris de bergers, des granges, des refuges, des mazots, fustes, fenils ou celliers.

Il existe également des « hameaux de chalets d'alpage », c'est-à-dire des groupes de constructions situés en alpage, voire des petits hameaux qui historiquement accueillaient la population d'un village pendant la saison estivale d'alpage ou de fauche. Tous les bâtiments présents ne répondent pas *stricto sensu* à la définition du chalet d'alpage car certains de ces bâtiments étaient souvent spécifiques en termes d'usage. Mais l'ensemble du groupe de construction répond à cette mixité d'usage. Ces groupes peuvent donc être traités comme un ensemble indissociable et non pas bâtiment par bâtiment. La procédure chalet d'alpage sera donc applicable pour chaque bâtiment même si certains ne sont pas des chalets d'alpage.

1. 2 Les autres catégories de bâti isolé

1.2.1 Les bâtiments agricoles, pastoraux ou forestiers

Le champ d'application de l'autorisation préfectorale ne concerne qu'un champ d'application extrêmement limité par rapport au champ d'application général du permis de construire. Il s'agit seulement de la restauration ou de la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ou de l'extension limitée des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive existants lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. Ce critère d'activité professionnelle saisonnière n'est exigible que pour l'extension limitée des chalets d'alpage ou bâtiments d'estive existants, pas pour la restauration ou la reconstruction de ce type de bâti.

Ce champ d'application est également limité en ce qu'il ne doit pas entrer en contradiction avec le 1° de l'article [L.122-11](#) du code de l'urbanisme qui précise que les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières peuvent être autorisées sans qu'une autorisation préfectorale soit nécessaire.

En effet, il résulte des travaux parlementaires de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 susmentionnée, à l'origine de l'autorisation préfectorale, que l'esprit du législateur était bien de permettre la restauration des chalets d'alpage pour les projets non nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières. A l'époque, la loi Montagne interdisait *"jusqu'à la restauration ou l'extension des chalets d'alpage existants. Il est notamment impossible de modifier les fromageries installées dans ces chalets pour les mettre aux nouvelles normes européennes."* (cf. [extrait du rapport du Sénat](#), p.37) ; en effet, la fromagerie n'avait pu être autorisée car non considérée comme une construction nécessaire aux activités agricoles, pastorales et forestières en application de l'article [L. 145-3](#) dans sa version en vigueur avant le 10 février 1994.

L'objectif, en créant le 3° de l'article [L. 122-11](#), était donc bien de permettre la restauration des chalets d'alpage pour les projets autres que ceux nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières, ces derniers pouvant déjà être autorisés sur le fondement du 1° de l'actuel article L.122-11.

En outre, si l'on devait inclure les chalets d'alpage ou les bâtiments d'estive nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières dans le champ d'application de l'autorisation préfectorale *ad hoc* prévue au 3°, cela risquerait de conduire certains agriculteurs à opter pour la construction de nouveaux bâtiments ayant cette destination au titre du 1° moins contraignant, plutôt que de rénover les chalets d'alpage ou les bâtiments d'estive existant ayant déjà cette destination, ce qui serait contraire aux objectifs de préservation des espaces prônés par la loi Montagne.

Aussi, les travaux de restauration, de reconstruction, et les extensions limitées visées au 3° de l'article [L.122-11](#) sont dispensés de l'autorisation préfectorale prévue par cet article lorsque le chalet d'alpage ou le bâtiment d'estive, déjà affecté à un usage agricole, pastoral, ou forestier, conserve cette destination. Ils ne sont soumis qu'au 1°) de l'article [L.122-11](#), sans autorisation préfectorale *ad hoc*.

Enfin, la création *ex nihilo* de chalets d'alpages ou de bâtiments d'estive n'est pas soumise à la procédure prévue au 3° de l'article L.122-11, qui ne vise que les restaurations, les reconstructions ou les extensions. Cette création devra alors s'accomplir dans les conditions prévues par le droit commun, notamment en matière de desserte (cf. article [L.111-11](#), et articles [R.111-6 à R.111-12](#) pour les communes non couvertes par un PLU). A ce titre, la mise en œuvre de l'article L.111-11, qui exige la mise en place de réseaux d'eau, d'assainissement, ou d'électricité, peut ne pas être systématique en zone isolée ([CE, 30 octobre 1996, Creignou, n°126150](#)), mais l'article [R.111-2](#) peut également être utilisé pour refuser le projet ou imposer des prescriptions en cas de risques liés à la salubrité de la construction envisagée. De même, en présence d'un PLU, le règlement peut fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux mais ce n'est pas obligatoire (article [L.151-39](#)).

1.2.2 [Les ruines](#)

Il est nécessaire d'apprécier si, en raison de leur vétusté pouvant aller jusqu'à l'état de ruine, les anciens chalets d'alpage ou bâtiments d'estive présentent encore un caractère patrimonial ou, au contraire, doivent être considérés comme de simples ruines irréparables et non réutilisables. Le

Conseil d'État a considéré que la construction d'un chalet entièrement détruit, dont il ne reste que des vestiges, ne saurait s'assimiler à la simple restauration d'une construction existante ([CAA Lyon, 1er octobre 2013, Gomar, n°13LY00315](#) ; [CE, 13 mai 1992, Fernandez, n°107914](#)). Une ruine, surtout si elle est isolée, ne paraît pas pouvoir être qualifiée de construction et encore moins faire partie du patrimoine et ne pourrait donc, dès lors qu'elle se ramène à un tas de pierres, faire l'objet d'une reconstruction.

La restauration ou la reconstruction d'un ancien chalet d'alpage implique donc au minimum la connaissance du volume initial de la construction ainsi que sa destination. En règle générale, il conviendra que l'ancien chalet d'alpage fasse l'objet d'un volume et d'une affectation suffisamment lisibles. Le minimum paraît être les quatre murs (percés d'ouvertures, visiblement destinés à un habitat humain) et des éléments de charpente. Très exceptionnellement, pourrait être admise la reconstruction de ruines constituées au moins de fondations lisibles si des documents anciens (photos², gravures, éléments d'archive, actes de propriété ou de succession, rôle d'impôt...) permettent de reconstituer ce volume et la destination de la construction ou si des traces sur le terrain permettent cette reconstitution : cas de constructions attenantes dont une partie est effondrée, ruines situées au sein de hameaux (à la différence de ruines totalement isolées)... Le rôle de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) sera essentiel sur ce type de sujet.

2. Les règles applicables à la restauration, la reconstruction et l'extension limitée des chalets d'alpage et bâtiments d'estive

2.1 Les autorisations individuelles

Les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive sont soumis aux règles de droit commun et à toutes les autorisations que ce dernier peut le cas échéant exiger. Ne sont ici exposées que les règles relatives à l'autorisation préfectorale et les particularités applicables aux autorisations de construire portant sur ce type de bâti.

2.1.1 L'autorisation préfectorale

Les règles applicables à l'autorisation préfectorale

Une autorisation *ad hoc* de l'État est nécessaire préalablement à la restauration, à la reconstruction et à l'extension limitée des chalets d'alpage et bâtiments d'estive. Cette autorisation, qui doit intervenir avant l'autorisation de construire, a été voulue par le législateur afin d'assurer un contrôle plus efficace de ces opérations qui ne sont pas soumises au principe d'urbanisation en continuité. L'article [L.122-11](#) du code de l'urbanisme prévoit que cette autorisation est délivrée après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), d'une part, et de la commission départementale de préservation des espaces naturel, agricoles et forestiers (CDPENAF), d'autre part. Cet avis de la CDPENAF a été introduit par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

² Les documents photographiques sont à utiliser avec les précautions d'usage et uniquement comme compléments d'informations, compte tenu des possibilités de les falsifier aisément.

En ce qui concerne les règles applicables à cette autorisation préfectorale, elles sont dictées par les objectifs de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard qui trouvent leur traduction dans les articles [L.122-9](#) et [L.122-10](#) qui posent des principes de préservation des espaces naturels et culturels montagnards.

C'est donc en respectant ces règles de fond ainsi que les servitudes d'utilité publique relatives à la conservation du patrimoine naturel ou culturel susceptibles d'être également applicables (réserves naturelles, parcs nationaux, sites classés ou inscrits, etc.) que peuvent être délivrées les autorisations de restauration, de reconstruction, ou d'extension limitée en cas d'usage saisonnier professionnel, des chalets d'alpage ou bâtiments d'estive, avec le cas échéant un recours à des prescriptions particulières relatives par exemple à la hauteur, au volume, à l'aspect extérieur (matériaux, sens du faîtage, ouvertures, etc.)³.

De manière générale, les opérations sur les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive ne doivent pas aller à l'encontre de la protection du patrimoine naturel et paysager. Il est recommandé de privilégier une reconstruction à l'identique ou proche de l'identique, dans le respect de l'architecture, des techniques constructives et des matériaux traditionnels locaux, mais aussi de la configuration des lieux (en évitant par exemple les terrassements en cas de pente). Les éléments pour se prononcer reposeront sur les enjeux environnementaux du secteur, l'état actuel de la construction, les conditions de desserte projetées, le traitement des abords. La restauration ne devra pas conduire à une anthropisation incompatible avec les objectifs de protection environnementale et de protection des terres agricoles et naturelles.

L'autorisation préfectorale ne peut pas autoriser la création d'annexes aux chalets d'alpage ou bâtiments d'estive, l'article [L.122-11](#) n'autorisant que la restauration, la reconstruction ou l'extension limitée.

Enfin, comme expliqué ci-dessous (cf. 2.2.3), le PLU peut aussi fixer des limites voire interdire totalement ou partiellement les opérations sur des chalets ou des bâtiments d'estive.

Par ailleurs, il y a deux hypothèses différentes d'application de l'autorisation : d'une part, la restauration/reconstruction et, d'autre part, l'extension limitée, cette dernière ne pouvant être autorisée que si la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.⁴ Toutefois, si l'activité professionnelle est agricole, pastorale ou forestière et que l'extension y est nécessaire, cette dernière pourra être autorisée sur le fondement du 1° de l'article [L.122-11](#) qui autorise les extensions nécessaires à ce type d'activités (cf. 1.2.1). Par contre, si l'activité professionnelle ne rentre pas dans ces catégories, le recours à l'autorisation préfectorale sera nécessaire.

S'appuyant sur la reconnaissance d'une caractéristique propre de l'identité patrimoniale du chalet d'alpage et, contrairement au permis de construire ou à la déclaration préalable de travaux, l'autorisation préfectorale ne fait pas l'objet d'un délai de péremption⁵. Toutefois, en application des règles générales du droit administratif, l'administration peut, sans condition de

³ Notamment si le dossier de demande est incomplet à cet égard.

⁴ L'intention du législateur était en effet de n'autoriser les extensions limitées de ce type de bâti qu'en présence d'une activité professionnelle saisonnière : cf Sénat : [rapport n°189](#) de la commission des affaires économiques, p.37 : « Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale ont donc pour objet d'autoriser la restauration, la reconstruction ou l'extension limitée des chalets d'alpages, existants. Afin de prévenir tout abus éventuel, elles subordonnent ces travaux à l'autorisation du préfet et à l'avis de la commission départementale des sites **et n'admet que les extensions liées à une activité professionnelle saisonnière**. ».

⁵ La présence de prescriptions dans l'arrêté préfectoral prend ici tout son sens puisqu'elle permet d'assurer une traçabilité durable du contenu du dossier de demande.

délai, abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie (article [L.242-2](#) du [code des relations entre le public et l'administration](#)). Cela peut notamment être le cas lorsqu'une autorisation de construire est demandée plusieurs années après l'autorisation préfectorale et que les circonstances qui ont justifié cette dernière ne sont plus présentes. Il est donc recommandé aux pétitionnaires de ne solliciter l'autorisation préfectorale qu'une fois qu'ils sont certains ou déterminés à engager les travaux dans les temps qui suivent sa délivrance.

Bien sûr les travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension envisagés ne peuvent être entrepris que dans le délai de validité de l'autorisation de construire qui doit aussi, le cas échéant, être sollicitée.

Si les travaux de restauration, de reconstruction ou d'extension doivent faire l'objet de modifications durant le délai de validité de l'autorisation de construire ou à l'expiration de ce délai, une nouvelle autorisation préfectorale devra être demandée, ainsi que, selon les cas, une nouvelle autorisation de construire modificative. En effet, il y aura lieu de s'assurer que les prescriptions contenues dans l'autorisation préfectorale ne sont pas remises en cause par les modifications envisagées et qu'en particulier ces dernières ne vont pas à l'encontre de l'objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard auquel doit concourir la restauration, la reconstruction ou l'extension limitée des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive. L'autorisation préfectorale devra ici aussi être précédée des avis de la CDNPS et de la CDPENAF.

Enfin, lorsque l'autorité préfectorale, également en charge de la sécurité des populations en application de l'article 11 du [décret n°2004-374](#) du 29 avril 2004, a une connaissance avérée d'un risque naturel lié par exemple aux avalanches, chutes de blocs ou glissement de terrains, elle peut être amenée à refuser la demande dont elle est saisie en raison de ce risque. Un tel arrêté de refus reposera alors sur deux fondements : celui du 3° de l'article [L.122-11](#) du code de l'urbanisme, et celui de l'article 11 du [décret n°2004-374](#) du 29 avril 2004 qui motivera la décision de refus reposant sur le risque avéré dont l'arrêté fera état.

Le dossier de demande d'autorisation préfectorale

Il résulte de la pratique que la demande peut être présentée soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux. Elle indique l'identité du demandeur, l'identité et la qualité de l'auteur du projet, la situation et la superficie du terrain, l'identité de son propriétaire au cas où celui-ci n'est pas l'auteur de la demande et la nature des travaux envisagés.

Il est souhaitable que cette demande soit accompagnée d'un dossier comprenant au minimum :

- le plan de situation du terrain (carte au 1/25 000ème et extrait cadastral) ;
- le plan masse des constructions à édifier ou à modifier coté dans les trois dimensions ainsi que, le cas échéant, les travaux extérieurs à celles-ci ;
- les plans et les photos des façades existantes;
- une ou des vues en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au terrain naturel à la date du dépôt de la demande de permis de construire et indiquant le traitement des espaces extérieurs ;

- la description de l'accès au chalet actuel et futur et l'état des abords actuels et futurs ;
- deux documents photographiques au moins permettant de situer le terrain respectivement dans le paysage proche et lointain et d'apprécier la place qu'il y occupe ; les points et les angles de vue étant reportés sur le plan de situation et le plan masse ;
- un document graphique au moins permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction dans l'environnement, son impact visuel et sa situation à l'achèvement des travaux ;
- une notice descriptive permettant d'apprécier l'impact visuel du projet, définissant le paysage et l'environnement existants et exposant et justifiant les dispositions prévues pour assurer l'insertion dans le paysage de la construction ;
- une notice justifiant que le projet concerne bien un chalet d'alpage ou un bâtiment d'estive et détaillant notamment l'historique du chalet, l'utilisation actuelle, et l'utilisation envisagée.

Ces éléments, qui constituent quasiment les éléments d'un dossier de demande de permis de construire, sont indispensables pour que la CDNPS et la CDPENAF puissent formuler leur avis et pour que le préfet puisse prendre sa décision dans le respect des objectifs de protection des espaces montagnards.

De plus, il convient de produire le document instituant la servitude de restriction d'usage hivernal, cette dernière étant un préalable obligatoire à l'autorisation *ad hoc* depuis la loi de modernisation de la montagne de 2016.

Le service de l'Etat réceptionnant la demande doit délivrer un accusé de réception dans les conditions fixées aux articles [L.112-2 et suivants](#) du code des relations entre le public et l'administration.

2.1.2 Les autorisations de construire

L'autorisation préfectorale ne vaut pas autorisation de construire et réciproquement. L'autorisation *ad hoc* est distincte de l'autorisation de construire et doit être délivrée préalablement à cette dernière, ([CAA Nancy, 31 octobre 1996, n°95NC01291](#)) qui sera ensuite délivrée par l'autorité compétente en la matière, soit généralement le maire de la commune. Cela implique qu'elle peut être refusée alors même que rien ne s'oppose à ce que l'autorisation de construire soit accordée ([CAA Lyon, 9 novembre 2010, n°10LY01293](#)). A l'inverse, l'autorisation préfectorale peut être accordée et l'autorisation de construire refusée, pour les motifs habituels, liés par exemple au respect des règles du PLU.

Par ailleurs, il est fréquent que des restaurations ou des reconstructions de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive interviennent pour réaliser des résidences secondaires ou des hébergements ou équipements touristiques. Le 3° de l'article [L.122-11](#) n'interdisant pas les changements de destination pour cette catégorie de bâti, ce type d'opérations peut en effet être autorisé sans que le statut spécifique des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive y fasse obstacle.

On rappellera également que le service instructeur est fondé à demander au pétitionnaire ou déclarant de produire l'autorisation préfectorale à l'appui de sa demande ou de sa déclaration, même si elle n'est pas exigée par les textes relatifs à la composition des dossiers de demandes d'autorisation de construire ou de déclaration préalable. La jurisprudence autorise, en effet, les demandes de pièces complémentaires non listées par le code mais nécessaires pour délivrer le

permis ou la déclaration ([CE, 14 mars 2003, n°233545](#) ; [CE, 9 mai 2012, n°335932](#)), sans toutefois que cette demande ne modifie le délai d'instruction (article [R.423-41](#)). Mais il est également possible et même recommandé pour le service instructeur de vérifier par lui-même si la décision a été prise. En effet, dans le cas où l'autorisation préfectorale doit être précédée de l'institution d'une servitude de non-usage hivernal, cette dernière est prise par l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme. Celle-ci, lorsqu'elle sera saisie de la demande d'autorisation ou de la déclaration, pourra donc sans difficulté réaliser qu'il faut interroger le service de l'État compétent. Enfin le repérage par la collectivité des bâtiments concernés par la procédure préfectorale (cf. 2.2.1) prend ici tout son sens.

Dans le cas d'un certificat d'urbanisme, celui-ci doit indiquer les « limitations administratives au droit de propriété » ([article L.410-1](#)) et donc la nécessité, le cas échéant, d'obtenir l'autorisation préfectorale *ad hoc*. Il permet donc de sécuriser d'éventuelles opérations immobilières en apportant l'information adéquate aux personnes concernées.

2.2 Les règles en matière de planification

Au-delà de l'identification matérielle du bâti concerné, les collectivités qui décideront de se saisir de la question des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive dans le cadre de la planification disposent de nombreuses possibilités.

2.2.1 La possibilité d'identifier les bâtiments concernés

Afin de lever les difficultés relatives à l'identification des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive, il pourrait être conseillé aux collectivités de réaliser un inventaire du bâti susceptible de répondre à cette qualification. L'idéal serait que cet inventaire se fasse dans le cadre d'un PLU qui permettra d'avoir une vue d'ensemble en distinguant les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive du bâti isolé « classique ». Il pourrait toutefois aussi intervenir à l'appui de l'élaboration d'une carte communale, ou être réalisé, sans procédure particulière, par les communes soumises au RNU.

Ce recensement peut, le cas échéant, s'appuyer sur les chartes de parcs nationaux ou de parcs naturels régionaux. Il devrait comprendre *a minima* des photos des constructions et un plan masse. Pour autant, un tel inventaire n'est pas contraignant pour les services de l'État, qui pourront s'en écarter lorsqu'ils seront saisis d'une demande de restauration ou de reconstruction. Les critères posés par les textes ou la jurisprudence prévalent en effet sur ce type d'inventaire.

Par ailleurs les documents d'urbanisme peuvent gérer les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive sur le fondement de l'article [L.122-9](#) qui précise que les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. Le Conseil d'État a précisé que les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols doivent être compatibles avec les exigences de préservation de ces espaces ([CE, 24 avril 2012, n°346439](#)). Il est donc fortement conseillé que la collectivité se saisisse du sujet, notamment lorsqu'un bâti patrimonial important est présent sur son territoire.

2.2.2 Les SCOT

Les SCOT peuvent contenir des dispositions en matière de préservation et d'encadrement des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive. C'est notamment le rôle du PADD qui fixe les objectifs des politiques publiques en lien avec ces bâtiments (article [L.141-4](#)), notamment celle de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) définit quant à lui les conditions de valorisation des paysages et de prévention des risques et détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers (article [L.141-5](#)).

Le SCOT peut également, par secteur, définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu (article [L.141-18](#)).

2.2.3 Les PLU

Les PLU disposent de nombreux outils pour se saisir de la question des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive :

- Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit ainsi les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (article [L.151-5](#)). Il peut avoir comme objectif la préservation et la mise en valeur du patrimoine et donc des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive. Mais il peut aussi avoir pour objectif le développement touristique avec une volonté de réhabiliter ce bâti pour en faire des lieux d'hébergement ou de découverte de la montagne.

- Ce bâti peut apparaître dans le diagnostic territorial du rapport de présentation, fondement de la justification des choix du PLU pour fixer des prescriptions architecturales (article [R.151-1](#)). On pourra utilement y faire apparaître l'inventaire mentionné ci-dessus, et devront y apparaître les justifications des règles portant sur les chalets d'alpage (article [R.151-2](#)).

- Le règlement du PLU, opposable aux autorisations de construire, peut quant à lui :

- . Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions et prévoir diverses prescriptions (couleurs, matériaux...). Un cahier de prescriptions architecturales peut être utilement réalisé, avec le concours des services de l'État concernés (ABF, unités départementales de l'architecture et du patrimoine, services territoriaux de l'architecture et du patrimoine...). Il devra toutefois être traduit dans le règlement du PLU pour devenir opposable, un tel cahier n'ayant pas de valeur juridique.

- . Identifier et localiser, sur le fondement de l'article [L.151-19](#), les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration.

- . Préciser la nature ou l'importance des « extensions limitées » possibles dans les conditions explicitées au point 2.1.2 de la fiche n°2 de la présente instruction.

Toutes ces dispositions peuvent être utilisées pour les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive qui se verront alors appliquer le régime correspondant, en plus de celui applicable aux chalets d'alpages et bâtiments d'estive (ex : les dispositions *ad hoc* du code de l'urbanisme applicables aux bâtiments désignés au titre de l'article [L.151-19⁶](#)). Il est même possible de panacher entre ces différents régimes.

Enfin, le PLU peut aussi fixer des limites voire interdire les travaux sur des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive situés dans un site à protéger ou à proximité de ce site (réserve, site classé, ZNIEFF, zone Natura 2000, sites dont la protection n'existait sans doute pas lorsque les chalets d'alpages ont été construits). Il peut aussi interdire le projet du fait de l'existence de risques naturels (ou se limiter à fixer des prescriptions de sécurité) ou en fonction de l'activité économique envisagée.

2.2.4 RNU et cartes communales

Dans les communes soumises au RNU, la procédure chalet d'alpage et bâtiments d'estive peut être mise en œuvre. L'article [L.122-5](#), applicable dans les communes soumises au RNU⁷, autorise en effet l'adaptation, le changement de destination, la réfection (qui correspond à la restauration ou à la reconstruction) et l'extension limitée des constructions existantes, ce qui permet d'autoriser ce type de bâti en répondant également aux conditions posées par l'article [L.122-11](#).

Dans les communes dotées d'une carte communale, l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou de l'extension des constructions existantes sont possibles, ce qui permet également de répondre aux conditions posées par l'article [L.122-11](#).

Dans les deux cas, la commune dispose par ailleurs de la possibilité de recourir à l'article [L.111-22](#) pour identifier par délibération, après enquête publique, des chalets ou bâtiments d'estive et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection.

3. Les règles applicables aux chalets d'alpage et bâtiments d'estive non desservis par les réseaux

En application des règles habituelles du droit de l'urbanisme, l'absence de raccordements aux réseaux s'oppose généralement à ce qu'une autorisation de construire soit accordée, sous réserve des hypothèses détaillées à l'article [L.111-11](#). Il en est de même en l'absence de desserte suffisante, en application des articles [R.111-5](#) et [R.111-2](#), ou des règles fixées par le PLU. Cette interdiction prend tout son sens en zones de montagne où la desserte est souvent difficile ([CAA Lyon, 7 juillet 1995, n°93LY01166](#) ; [CAA Lyon, 2 novembre 2004, n°00LY00568](#)).

C'est pourquoi le 3° de l'article [L. 122-11](#), dans sa version issue de la récente loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (loi montagne II), prévoit que « *Lorsque les chalets d'alpage ou bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis*

⁶ Notamment les articles L.111-17, L.151-29, L.152-5, L.151-41, R.421-17, R.421-23, R.421-28.

⁷ Dans les communes soumises au RNU, les articles L.122-5 à L.122-7 s'appliquent seuls, à l'exclusion des articles L.111-3 à L.111-5 (cf fiche n°2 et [CE, 16 avril 2012, Leca, n°323555](#)).

par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorisation, qui ne peut être qu'expresse, est subordonnée à l'institution, par l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou prendre la décision sur la déclaration préalable, d'une servitude administrative, publiée au fichier immobilier⁸, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Cette servitude précise que la commune est libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics. Lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie carrossable, la servitude rappelle l'interdiction de circulation des véhicules à moteur édictée par l'article [L. 362-1 du code de l'environnement](#). ».

Dans sa version antérieure à la loi Montagne II, cette disposition permettait à l'autorité délivrant l'autorisation de construire de subordonner cette dernière à l'institution d'une servitude interdisant ou limitant l'usage, en période hivernale, des chalets d'alpage ou bâtiments d'estive non desservis par des voies et réseaux (cf annexe 1 : modèle de servitude). Cette servitude a été mise en place par le législateur afin d'éviter que les collectivités n'aient à supporter diverses difficultés liées aux obligations de desserte routière, de déneigement et d'assainissement des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive dont la reconstruction ou la restauration auraient été autorisées.

Toutefois, la mise en place de cette servitude par les collectivités n'étant pas systématique, la loi Montagne II a apporté trois modifications :

- tout d'abord, c'est l'autorisation *ad hoc* délivrée par l'État qui est subordonnée à la mise en place de la servitude, et non plus l'autorisation de construire. Auparavant la chronologie était donc : autorisation de l'État, servitude le cas échéant, et autorisation de construire (les deux dernières délivrées par le maire de la commune). La chronologie est dorénavant : servitude obligatoire, autorisation de l'État, puis autorisation de construire (servitude et autorisation de construire étant toujours délivrées par le maire) ;
- la mise en place d'une servitude est obligatoire alors qu'auparavant il s'agissait d'une simple faculté pour la commune. L'autorisation *ad hoc* de l'État, et donc l'autorisation de construire, ne pourront plus être délivrées si cette servitude n'a pas été mise en place au préalable ;
- enfin, afin d'éviter que l'autorisation de l'État ne soit considérée comme tacitement accordée alors que la servitude n'a pas encore été mise en place, l'article [L. 122-11](#) précise que cette autorisation ne peut être qu'expresse. Il en résulte donc qu'en l'absence de réponse dans un délai de 4 mois à une demande de restauration ou de reconstruction d'un chalet d'alpage ou d'un bâtiment d'estive, cette dernière sera considérée comme rejetée. C'est en effet seulement l'autorisation qui ne peut être qu'expresse, le rejet peut, lui, être implicite.

Dorénavant, le décret n°2018-1237 du 24 décembre 2018 prévoit que le préfet dispose d'un délai de quatre mois, à compter de la date de réception de la demande complète par les services de l'Etat, pour notifier au demandeur l'autorisation expresse *ad hoc*. Faute de délivrance de l'autorisation dans ce même délai, cette dernière est réputée rejetée (article [R.122-3-1](#)).

Enfin, cette servitude doit rappeler l'interdiction de circulation des véhicules à moteur édictée par l'article [L. 362-1 du code de l'environnement](#) qui prévoit que : « *En vue d'assurer la protection des espaces naturels, la circulation des véhicules à moteur est interdite en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'Etat, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur*

⁸ Le fichier immobilier présente la situation juridique actuelle des immeubles et des terrains. Il est géré par les services de la publicité foncière (coordonnées sur [ce lien](#)).

(...). ».

Cette servitude est régie par les articles [L.362-1 à L.362-7](#) et [R.362-1 à R.362-7](#) du code de l'environnement. Elle a fait l'objet d'une [instruction du Gouvernement du 13 décembre 2011](#) complétant une précédente [circulaire de 2005](#) sur le même sujet, étant précisé que les articles en cause du code de l'environnement ont fait l'objet de modifications depuis 2011.

Annexe 1 : Modèle de servitude administrative de non-usage hivernal⁹

Commune de X

Arrêté portant instauration d'une servitude administrative de limitation d'usage

Travaux concernés : *descriptifs des travaux et localisation*

Le maire de la commune de X ;

Vu la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ;

Vu la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat ;

Vu la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ;

Vu la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ;

Vu le code de l'urbanisme, et notamment ses articles L. 122-11, et R. 111-5 ;

Vu le code de l'environnement, notamment son article L.362-1 ;

CONSIDERANT que le bâtiment concerné *n'est pas desservi par les voies et réseaux ou est desservi par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale* ;

ARRETE

Article 1^{er} :

Une servitude administrative de limitation d'usage est instaurée sur le bâtiment cadastré numéro section et parcelles, sis à lieu-dit..., appartenant à M.x (+ adresse

⁹ Sur la base du modèle fourni par les services de la Direction Départementale des Territoires de la Savoie.

du propriétaire).

*Dans le cas d'un chalet « non desservi en période hivernale » :
En conséquence, le bâtiment ne pourra être utilisé pendant la période allant du
au de chaque année.*

Article 2 :

Cette servitude est de nature à libérer la commune de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment pour les réseaux et équipements publics.

Article 3 :

Les dispositions de l'article L. 362-1 du code de l'environnement relatives à l'interdiction de circulation des véhicules à moteur sont applicables.

Article 4 :

Le présent arrêté fera l'objet d'une publication au bureau du service de la publicité foncière de

Article 5 :

Le présent arrêté sera notifié au propriétaire et ampliation sera transmise à la préfecture de ... et à la direction départementale des territoires de ...

Fait à
Le

Le Maire,

Nom et Prénom