

N° 182

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne,

Par M. Jean-Pierre VIAL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4034, 4056, 4067 et T.A. 828 rect.

Sénat : 47 rect. (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
AVANT-PROPOS	9
I. LA LOI « MONTAGNE » DU 9 JANVIER 1985 : UN ACTE FONDATEUR À ADAPTER AUX ÉVOLUTIONS DES ZONES DE MONTAGNE	10
A. LA LOI DU 9 JANVIER 1985 : UN ACTE FONDATEUR	10
B. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LA LOI DU 9 JANVIER 1985 AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA MONTAGNE	13
II. L'ACTE II DE LA LOI « MONTAGNE » : DES RÉPONSES CONCRÈTES QU'IL CONVIENT DE COMPLÉTER	14
A. GRANDS PRINCIPES APPLICABLES AUX ZONES DE MONTAGNE ET GOUVERNANCE	14
1. <i>Le renouvellement des grands principes applicables à la montagne</i>	14
2. <i>Une modification marginale de la gouvernance des territoires de montagne</i>	15
B. L'ORGANISATION DU TOURISME EN MONTAGNE	16
1. <i>L'extension des « servitudes d'été » pour diversifier l'activité touristique des stations</i>	16
2. <i>La possibilité pour certaines communes de conserver la compétence tourisme, par dérogation à la loi NOTRe</i>	17
C. L'ADAPTATION DES RÈGLES D'URBANISME ET LA RÉHABILITATION DE L'IMMOBILIER DE LOISIR EN MONTAGNE	17
1. <i>La réforme des unités touristiques nouvelles</i>	17
2. <i>La réhabilitation de l'immobilier de loisir en montagne</i>	18
3. <i>La simplification du régime d'urbanisme des parcs naturels régionaux</i>	18
4. <i>Les dispositions diverses</i>	19
EXAMEN DES ARTICLES	21
TITRE I^{ER} - PRENDRE EN COMPTE LES SPECIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE ET RENFORCER LA SOLIDARITÉ NATIONALE EN LEUR FAVEUR	21
CHAPITRE I^{ER} - REDÉFINIR LES OBJECTIFS DE L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES DE MONTAGNE	21
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 1 ^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Principes généraux applicables aux zones de montagne	21
• <i>Article 2</i> (art. 2 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Promotion à l'international du développement équitable et durable de la montagne	26

• <i>Article 3</i> (art. 8 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Principe d'adaptation des politiques publiques aux spécificités de la montagne	29
• <i>Article 3 bis A</i> Prise en compte de la montagne par la dotation globale de fonctionnement (DGF)	30
• <i>Article 3 bis</i> Prise en compte des spécificités de la Corse	32
• <i>Article 3 ter</i> (art. 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Application outre-mer de la loi « montagne »	33
CHAPITRE II - MODERNISER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES DE MONTAGNE	35
• <i>Article additionnel avant l'article 4</i> (art. 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Articulation entre le zonage de montagne et les communes nouvelles	35
• <i>Article 4</i> (art. 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Procédure de délimitation des massifs	36
• <i>Article 4 bis</i> Possibilité pour les conseils régionaux de prévoir un vice-président ou un conseiller « montagne »	37
• <i>Article 5</i> (art. 6 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales) Composition, organisation et missions du Conseil national de la montagne	38
• <i>Article 6</i> (art. 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et art. L. 102-5 et L. 102-6 du code de l'urbanisme) Composition, missions et organisation des comités de massif	40
• <i>Article 7</i> (art. 9 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Convention interrégionale de massif	44
• <i>Article 8</i> (art. 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif	47
• <i>Article 8 bis</i> (art. L. 5222-2 du code général des collectivités territoriales) Assouplissement des conditions de conclusion des baux ruraux de long terme afférents à des biens indivis entre plusieurs communes	50
CHAPITRE III - PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES PUBLICS	52
• <i>Article 8 nonies</i> (art. 96 bis (nouveau) de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Modalités d'exercice du secours d'urgence sur les pistes de ski	52
TITRE II - SOUTENIR L'EMPLOI ET LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE EN MONTAGNE	55
CHAPITRE IV - DÉVELOPPER LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET TOURISTIQUES	55
• <i>Article 17 ter</i> (art. L. 342-20 du code du tourisme) Régime des servitudes de passage sur le domaine skiable	55

CHAPITRE V - ORGANISER LA PROMOTION DES ACTIVITÉS TOURISTIQUES	58
• <i>Article 18</i> (art. L. 134-1 du code du tourisme, art. L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales) Dérogation au transfert de la compétence « promotion du tourisme » et maintien d’offices de tourisme	58
TITRE III - RÉHABILITER L’IMMOBILIER DE LOISIR PAR UN URBANISME ADAPTÉ	65
CHAPITRE I^{ER} - RÉNOVER LA PROCÉDURE DES UNITÉS TOURISTIQUES NOUVELLES	66
• <i>Article 19</i> (art. L. 104-1, L. 121-13, L. 122-15 à L. 122-27, L. 141-23, L. 143-20, L. 143-25, L. 143-26 [abrogé], L. 143-28, L. 151-4, L. 151-6, L. 151-7, L. 153-16, L. 153-25, L. 153-27, L. 472-2 et L. 472-4 du code de l’urbanisme, art. L. 333-2, L. 341-16 et L. 563-2 du code de l’environnement, art. L. 342-6 du code du tourisme et art. 74 <i>bis</i> [nouveau] de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) Modification de la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN)	66
CHAPITRE II - ADAPTER LES RÈGLES D’URBANISME AUX PARTICULARITÉS DE CERTAINS LIEUX DE MONTAGNE	79
• <i>Article 20 A</i> (art. L. 122-5 du code de l’urbanisme) Construction d’annexes à des bâtiments isolés en zone de montagne	79
• <i>Article 20 BA</i> (art. L. 122-5-1 (nouveau) du code de l’urbanisme) Critères d’application du principe d’urbanisation en continuité en zone de montagne	82
• <i>Article 20 B</i> (art. L. 122-10 du code de l’urbanisme) Protection des fonds de vallée	82
• <i>Article additionnel après l’article 20 B</i> (art. L. 144-1 du code de l’urbanisme) Simplification des règles d’urbanisme applicables aux parcs naturels régionaux (PNR)	84
• <i>Article 20</i> (art. L. 122-11 du code de l’urbanisme) Généralisation des servitudes applicables aux chalets d’alpage	86
• <i>Article 20 bis A</i> Déploiement des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ruraux et expérimentation de « stratégies inter-SCoT »	89
• <i>Article 20 bis</i> (art. L. 480-13 du code de l’urbanisme) Démolition des constructions situées dans certaines zones de montagne après l’annulation du permis de construire	91
• <i>Article 20 ter</i> (art. L. 324-2 du code de l’urbanisme) Modalités de création des établissements publics fonciers locaux en zone de montagne	93
CHAPITRE III - ENCOURAGER LA RÉHABILITATION DE L’IMMOBILIER DE LOISIR	96
• <i>Article 21 A</i> (art. L. 141-12 du code de l’urbanisme) Objectif de réhabilitation de l’immobilier de loisir dans les schémas de cohérence territoriales (SCoT) en zone de montagne	97
• <i>Article 21</i> (art. L. 318-5 du code de l’urbanisme) Assouplissement du régime des opérations de réhabilitation de l’immobilier de loisir (ORIL)	99
• <i>Article 21 bis</i> (art. L. 318-6 du code de l’urbanisme) Obligation d’information en cas de vente d’un bien situé dans le périmètre d’une opération de réhabilitation de l’immobilier de loisir (ORIL)	102
• <i>Article 22</i> (art. L. 323-1 du code du tourisme) Suppression de la catégorie des villages résidentiels de tourisme (VRT)	103
• <i>Article 22 bis</i> (art. L. 326-1 du code du tourisme) Régime juridique des refuges de montagne	105

TITRE V- DISPOSITIONS FINALES ET DIVERSES.....	107
• <i>Article 26 Ratification de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016</i>	107
EXAMEN EN COMMISSION.....	111
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS.....	125
Liste des personnes entendues et des contributions écrites	135
ANNEXE 1 - LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 19.....	139
ANNEXE 2 - LE RÉGIME JURIDIQUE DES UTN.....	141

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 7 décembre 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **M. Jean-Pierre Vial** sur le projet de loi n° 47 (2016-2017) adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

La commission s'est saisie **pour avis de 29 des 74 articles** du projet de loi transmis au Sénat. Elle a considéré que ce texte répondait aux principaux enjeux des territoires de montagne, tout en souhaitant le simplifier sur certains points et le compléter sur d'autres. Elle a **adopté 33 amendements** en ce sens de son rapporteur pour avis.

S'agissant des grands principes applicables aux zones de montagne, la commission a proposé de **fixer à l'État un objectif d'évaluation et de prévention des risques naturels prévisibles en montagne** (article 1^{er}). Elle a également souhaité **préciser l'articulation de la loi « montagne » avec le dispositif des communes nouvelles** (article additionnel avant l'article 4).

Concernant le transfert de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* », aux communautés de communes et communautés d'agglomération, prévu par la loi NOTRe et qui doit intervenir dès le 1^{er} janvier 2017, la commission a **approuvé le principe d'une dérogation accordée aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme** ou en voie de l'être, tout en l'encadrant (article 18).

Sur l'adaptation des règles d'urbanisme aux zones de montagne, la commission des lois a largement **simplifié la procédure des unités touristiques nouvelles** (UTN), afin d'assurer son efficacité (article 19).

Enfin, elle a enrichi le projet de loi en **simplifiant le régime d'urbanisme des parcs naturels régionaux français**, pour prévoir que la charte d'un parc peut valoir SCoT, même lorsque le parc est déjà couvert par un tel document (article additionnel après l'article 20 B).

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne dont elle s'est saisie pour avis.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis du projet de loi n° 47 *rect.* (2016-2017) de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, adopté par l'Assemblée nationale le 18 octobre dernier après engagement de la procédure accélérée.

Adopté à la quasi-unanimité de nos collègues députés, ce texte a fait l'objet d'un important travail de concertation auquel ont notamment été associés l'association nationale des élus de montagne (ANEM), le Conseil national de la montagne (CNM) et nos collègues députées Annie Genevard et Bernadette Laclais, parlementaires en mission et auteurs d'un rapport intitulé « *Un acte II de la montagne : pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires des montagnes* »¹.

Il s'agit, concrètement, d'actualiser la loi fondatrice du 9 janvier 1985 pour prendre en compte les évolutions constatées dans les zones de montagne depuis trente ans : diversification de l'activité touristique, réhabilitation des stations créées dans les années 70, gestion de nouveaux enjeux environnementaux, *etc.*

La saisine de votre commission porte sur vingt-neuf des soixante-quatorze articles du projet de loi transmis au Sénat. Elle s'organise, plus précisément, autour de trois axes :

- les grands principes applicables aux zones de montagne et la gouvernance de ces dernières (articles 1^{er} et 3 *ter*, 8 *nonies* et 26) ;
- le rôle des collectivités territoriales dans l'organisation du tourisme en montagne (articles 17 *ter* et 18) ;
- l'adaptation des règles d'urbanisme en montagne (articles 19 à 20 *ter*) et l'encouragement à la réhabilitation de l'immobilier de loisir (articles 21 A à 22 *bis*).

Le premier axe est examiné au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et les deux derniers par la commission des affaires économiques².

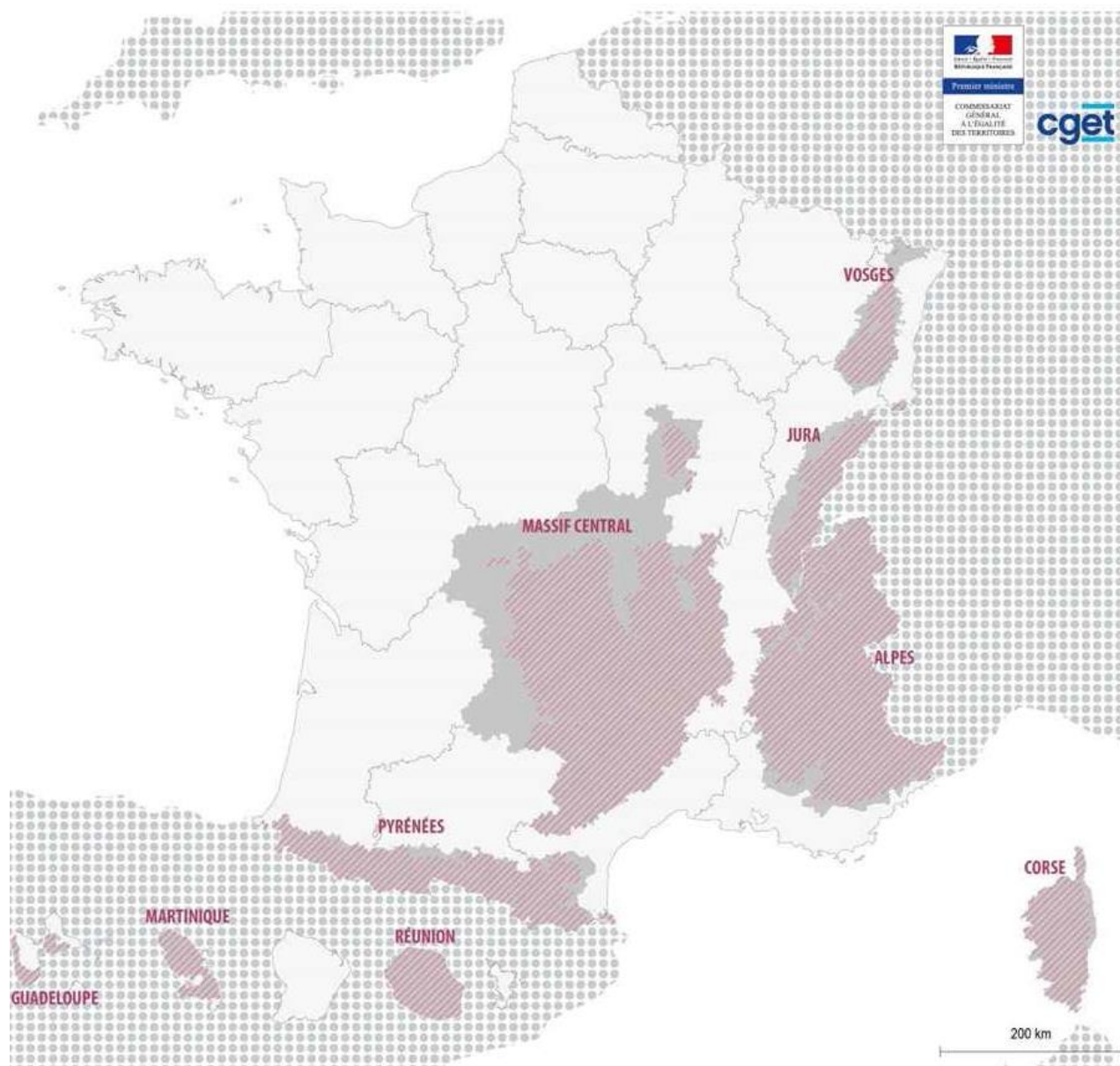
¹ Rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/5076/master/index.htm>.

² La commission des affaires économiques bénéficiant d'une délégation au fond de la part de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

I. LA LOI « MONTAGNE » DU 9 JANVIER 1985 : UN ACTE FONDATEUR À ADAPTER AUX ÉVOLUTIONS DES ZONES DE MONTAGNE

A. LA LOI DU 9 JANVIER 1985 : UN ACTE FONDATEUR

Cartographie des zones de montagne



PÉRIMÈTRE DE MASSIF ET ZONE DE MONTAGNE

- Périètre de massif
- Commune de massif classée en zone de montagne

Source : commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Le territoire national compte **neuf massifs**, dont trois situés outre-mer : les Alpes, le Jura, le Massif central, les Pyrénées, les Vosges, le massif corse et ceux de Guadeloupe, des Hauts-de-La Réunion et de Martinique.

En métropole, ces massifs recouvrent environ **30 % du territoire** et comptent dix millions d'habitants, soit environ 15 % de la population française¹.

Comme le soulignait notre regretté collègue Raymond Bouvier en 1985, « *la spécificité montagnarde s'exprime tant par l'importance des handicaps qui affectent la montagne que par les potentialités humaines, économiques et écologiques qu'elle recèle* ». À l'époque, notre ancien collègue craignait ainsi « *une désertification démographique s'accompagnant d'une dévitalisation économique* » alors même que la montagne constituait déjà un « *gisement de ressources naturelles et énergétiques et un patrimoine inestimable de sites prestigieux* »².

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985³ a été un acte fondateur : elle a permis d'adapter le droit applicable aux contraintes et aux atouts du milieu montagnard. Il s'agissait, comme le rappelle l'étude d'impact du présent projet de loi, d'un « *pacte entre la nation et les territoires de montagne en introduisant la reconnaissance de territoires particuliers, de leurs spécificités, du droit à la différence et en fixant pour ambition de prendre en compte les spécificités de la montagne dans l'ensemble des politiques publiques* »⁴.

L'objectif de cette loi fondatrice était de **concilier la protection environnementale de ces territoires naturels**, d'une part, et **leur nécessaire développement économique**, d'autre part. M. René Souchon, secrétaire d'État à l'agriculture et aux forêts, résumait ainsi la logique du texte : « *accorder aux montagnards les moyens juridiques et économiques nécessaires au développement et à la protection de la montagne. Ce cadre étant fixé, il faut faire confiance aux hommes et aux femmes de la montagne pour prendre leur avenir en main* »⁵.

À titre d'exemple, la loi du 9 janvier 1985 fixe un **principe « d'urbanisation en continuité »**, aujourd'hui codifié à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme : les nouvelles constructions ne sont possibles « *qu'en continuité des bourgs, villages hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* ».

¹ Source : commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

² Rapport n° 32 (1984-1985) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au développement et à la protection de la montagne, p. 7 à 9. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/1984-1985/i1984_1985_0032.pdf.

³ Loi relative au développement et à la protection de la montagne.

⁴ Étude d'impact du présent projet de loi, p. 5.

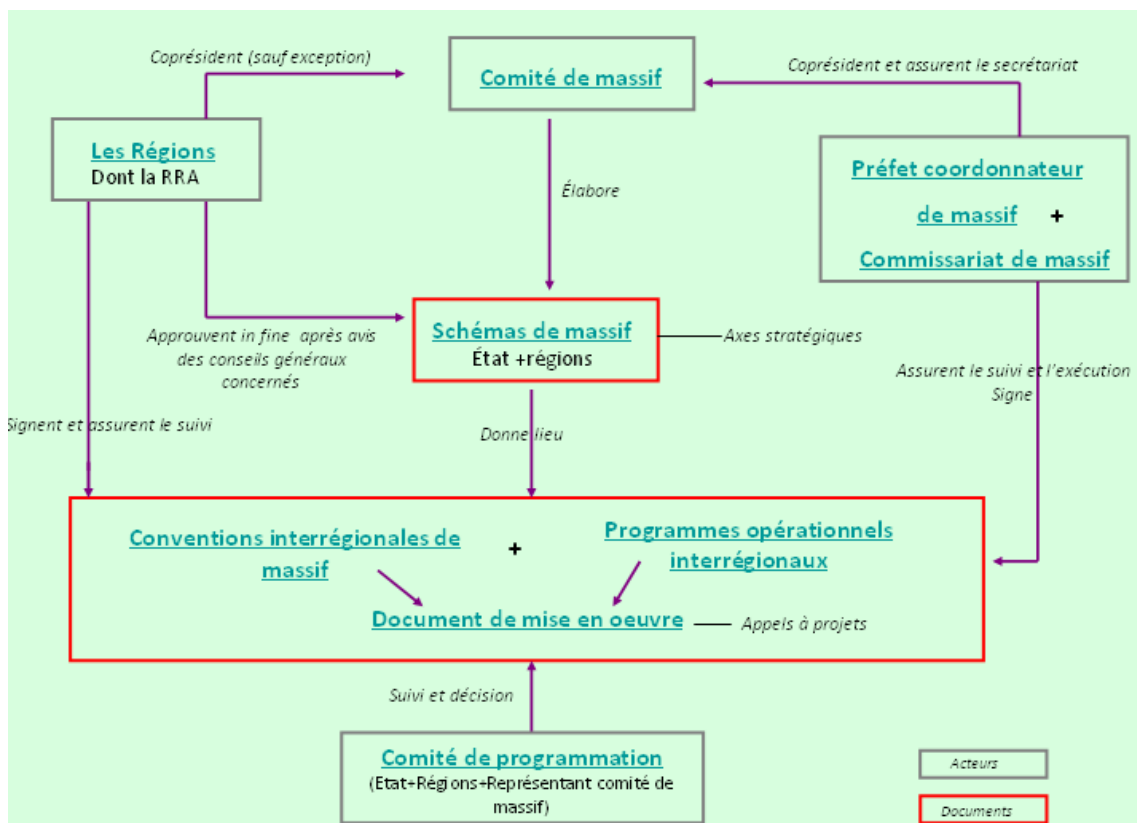
⁵ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 7 juin 1984.

Les communes peuvent toutefois déroger à ce principe, notamment dans le cadre des « *unités touristiques nouvelles* » (UTN). Ce dispositif a été créé pour construire des ouvrages touristiques (lieux d’hébergement, centres d’accueil et d’orientation, remontées mécaniques, *etc.*) en montagne et dans un cadre juridique strictement défini (enquête publique obligatoire, avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, *etc.*). La commune de Morzine a ainsi utilisé cette procédure pour restructurer la station d’Avoriaz en 2008 et améliorer son attractivité touristique¹.

Parallèlement, des **institutions propres à la montagne** ont également été créées pour adapter la gouvernance de ces territoires :

- le Conseil national de la montagne vise à faciliter la coordination des actions publiques dans les zones montagnardes² ;
- chaque massif dispose d’une instance de dialogue, dénommée « *comité* » et consultée sur les objectifs de développement, d’aménagement et de protection du massif³.

Organisation institutionnelle des massifs



Source : <http://territoires.rhonealpes.fr/>

¹ Cf. le commentaire de l'article 19 pour plus de précisions sur cette opération.

² Article 6 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée.

³ Article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée.

L'article 8 de la loi n° 85-30 précitée permet, enfin, « *d'adapter* » toute disposition de portée générale à la spécificité de la montagne. Cet outil innovant – qui vise à inciter le Gouvernement à adapter ses textes réglementaires aux contraintes de la montagne – n'a toutefois jamais été mis en œuvre, ce qui justifie les modifications proposées à l'article 3 du présent projet de loi.

B. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LA LOI DU 9 JANVIER 1985 AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA MONTAGNE

La loi « montagne » de 1985 semble avoir atteint ses objectifs, comme l'ont constaté nos collègues députées Annie Genevard et Bernadette Laclais dans leur rapport précité.

En effet, « trente ans après l'adoption de la loi un constat peut être fait : la montagne française, globalement, ne s'est pas dépeuplée, son agriculture a assez bien résisté, ses paysages naturels les plus sensibles ont été protégés, les aménagements touristiques ont été maîtrisés, sans que le développement des territoires n'ait été entravé »¹.

Les massifs métropolitains comptent ainsi **357 stations de sport d'hiver** qui représentent près de **120 000 emplois** chaque année, 55 millions de « *journées-skieur* » et 15 % du PIB touristique français. Les Alpes connaissent une croissance démographique de plus de 1 % par an depuis 1999, le Massif central produit 20 % de l'énergie hydraulique et la moitié des eaux minérales y sont embouteillées, le Jura possède quatre fromages d'appellation d'origine contrôlée (comté, morbier, mont-d'or, bleu de Gex), *etc*².

La loi « montagne » a également évolué au fil des années pour répondre de manière concrète à de nouvelles problématiques. À titre d'exemple, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005³ a renforcé les compétences des comités de massif et rendu obligatoire le schéma interrégional d'aménagement et de développement du massif⁴.

Ces modifications successives étaient toutefois dépourvues d'une réflexion globale sur l'avenir des territoires montagneux.

Or, une telle réflexion est nécessaire pour répondre de manière cohérente aux **trois grands enjeux** de la montagne, à savoir :

- la vulnérabilité face au **changement climatique** et aux catastrophes naturelles (fonte des glaciers, avalanches, coulées de boues, *etc.*) ;

¹ Rapport au Premier ministre précité, p. 21.

² Rapport au Premier ministre précité, annexe 1, « portraits des massifs français », p. 90 et suivantes.

³ Loi relative au développement des territoires ruraux.

⁴ Le schéma du massif du Jura a par exemple été approuvé en juillet 2006 et est disponible à l'adresse suivante : <http://zonages.territoires.gouv.fr/sites/default/files/datar/jura-schema-massif.pdf>.

- le **maintien des services publics** et l'amélioration de la couverture numérique ;

- la **restructuration des stations** construites dans les années 70 et l'adaptation aux nouveaux besoins touristiques (réhabilitation et agrandissement des « studios-cabines », diversification des activités et extension des sports d'été, etc.).

En ce sens, votre rapporteur pour avis rejoint le constat de Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais : « *aujourd'hui, comme il y a trente ans, l'importance de la montagne au sein de la nation et ses singularités justifient une politique particulière, adossée à une loi spécifique* »¹ qu'il convient d'actualiser.

II. L'ACTE II DE LA LOI « MONTAGNE » : DES RÉPONSES CONCRÈTES QU'IL CONVIENT DE COMPLÉTER

Votre commission se félicite que **le projet de loi apporte des réponses concrètes à des difficultés constatées sur le terrain** (organisation de la compétence « tourisme », encouragement à la réhabilitation du parc immobilier de loisir, développement des activités d'été, etc.).

Elle a adopté **trente-trois amendements de son rapporteur pour avis** afin de :

- **compléter ce texte pour en faire un véritable « acte II » de la loi « montagne** » (prévention des risques naturels, articulation avec le régime des communes nouvelles, simplification des règles d'urbanisation des parcs naturels régionaux, etc.) ;

- **simplifier sa rédaction** en supprimant des dispositions superfétatoires et en revoyant substantiellement le régime des unités touristiques nouvelles (UTN).

A. GRANDS PRINCIPES APPLICABLES AUX ZONES DE MONTAGNE ET GOUVERNANCE

1. Le renouvellement des grands principes applicables à la montagne

Le présent projet de loi comprend, tout d'abord, une **première partie programmatique** visant à renouveler les grands principes applicables aux zones de montagne.

Il met en exergue les capacités contributives de ces dernières, « *sources d'aménités patrimoniales, environnementales, économiques et sociétales* » ainsi que la nécessaire prise en compte du changement climatique et de la biodiversité (**article 1^{er}**). Il renforce également l'action extérieure des

¹ Rapport au Premier ministre précité, p. 16.

collectivités territoriales et de leurs groupements concernant la « reconnaissance (à l'international) du développement équitable et durable de la montagne » (**article 2**).

Ces dispositions de portée programmatique prévoient, en outre, la prise en compte des contraintes de la montagne dans la réforme annoncée de la dotation globale de fonctionnement (**article 3 bis A**) ainsi que la reconnaissance des spécificités de la Corse (**article 3 bis**) et des territoires d'outre-mer (**article 3 ter**).

Les effets concrets de cette première partie étant difficiles à évaluer, **votre commission s'est bornée à préciser certaines dispositions**, notamment concernant le rôle des groupements de collectivités territoriales (**amendements COM-268 et COM-271**).

De manière plus substantielle, elle a souhaité que les objectifs fixés à l'État par le projet de loi comportent **l'évaluation et la prévention des risques naturels prévisibles en montagne (amendement COM-270)**.

Le risque d'avalanche concerne, par exemple, 292 communes et chacun garde en mémoire des événements meurtriers comme l'avalanche de Val-d'Isère le 10 février 1970. Il semble indispensable que l'État continue d'aider les communes de montagne dans leur gestion au quotidien du risque naturel, notamment au travers du service « *restauration des terrains en montagne* » (RTM) de l'Office national des forêts.

2. Une modification marginale de la gouvernance des territoires de montagne

Plus concrets, les articles relatifs à la gouvernance modifient tout d'abord le principe d'adaptation des dispositions de portée générale aux territoires de montagne¹ (**article 3**). Quatorze domaines d'intervention sont ainsi mentionnés (tourisme, agriculture, *etc.*) pour faciliter la mise en œuvre de ce principe. L'efficacité de cette mesure dépendra toutefois de la volonté des acteurs (Gouvernement, législateur, autorités locales, *etc.*) d'utiliser cet outil juridique relativement novateur.

La composition, les missions et l'organisation des deux principaux organes de gouvernance de la montagne sont également précisés.

L'**article 5** vise à renforcer le rôle du Conseil national de la montagne (CNM). Il prévoit de donner une place plus importante aux élus locaux, d'améliorer le fonctionnement de cette instance et, enfin, de lui confier de nouveaux pouvoirs.

¹ Principe d'adaptation fixé par l'article 8 précité de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985.

Le CNM serait désormais consulté sur tous les projets de loi ou de décrets spécifiques à la montagne et pourrait saisir le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN). La procédure de désignation des parlementaires membres du CNM devrait toutefois être homogénéisée par rapport à la procédure applicable aux comités de massif (**amendement COM-277**).

Le cadre qui régit les comités de massif est également rénové, l'**article 6** introduisant une représentation du Parlement, prévoyant une meilleure articulation avec le CNM et renforçant les prérogatives de ces comités en matière de consultation préalable sur les documents stratégiques. L'**article 8 *novies*** rappelle la faculté pour le maire de déléguer à un prestataire public ou privé l'exercice du secours sur pistes. Si cette disposition consacre le rôle des pisteurs-secouristes, il convient de veiller à son périmètre : conformément, cette délégation doit rester possible sur les pistes de ski balisées mais également sur les terrains « *interstitiels* » situés entre ces pistes ou en bordure de celles-ci (**amendement COM-280**).

Votre commission propose, enfin, de **préciser l'articulation entre la loi « montagne », d'une part, et le dispositif des communes nouvelles, d'autre part (amendement COM-274)**. En effet, une commune classée en zone montagne doit pouvoir le rester même lorsqu'elle crée une commune nouvelle avec une municipalité qui ne bénéficie pas de ce classement.

B. L'ORGANISATION DU TOURISME EN MONTAGNE

1. L'extension des « servitudes d'été » pour diversifier l'activité touristique des stations

En période hivernale, le préfet peut établir une servitude sur une propriété privée pour permettre à un site de ski nordique de fonctionner, pour aménager des pistes de ski alpin, *etc.*

En été, la servitude n'est possible que pour assurer, dans le périmètre plus restreint des sites de ski nordique, le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés¹.

L'**article 17 *ter*** propose d'**étendre cette servitude d'été**. Elle **pourrait ainsi concerner un site nordique** – comme aujourd'hui – **mais également le domaine skiable**. Pour prévenir tout conflit d'usages², la chambre d'agriculture serait saisie pour avis.

¹ Article L. 342-20 du code du tourisme.

² Par exemple entre la volonté de la commune de créer une piste de VTT et la nécessité, pour un agriculteur, de cultiver son terrain.

2. La possibilité pour certaines communes de conserver la compétence tourisme, par dérogation à la loi NOTRe

Prévu par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le transfert de la **compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme »**, aux communautés de communes et d'agglomération, doit intervenir le 1^{er} janvier 2017.

Au regard des difficultés rencontrées sur le terrain, l'**article 18** propose que les communes déjà stations classées de tourisme ou en voie de l'être puissent déroger à cette disposition et conserver la compétence tourisme, sous réserve d'une délibération de leur conseil municipal prise avant le 1^{er} janvier 2017.

Le dispositif, assoupli à l'Assemblée nationale afin d'intégrer davantage de communes touristiques, présentait toutefois des difficultés d'application, auxquelles votre rapporteur pour avis propose de remédier (**amendement COM-282**).

C. L'ADAPTATION DES RÈGLES D'URBANISME ET LA RÉHABILITATION DE L'IMMOBILIER DE LOISIR EN MONTAGNE

1. La réforme des unités touristiques nouvelles

L'**article 19** propose de **réformer la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN)** en renforçant leur assise dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et dans les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Il distingue ainsi deux catégories d'UTN : **les UTN locales**, inscrites dans les PLU, **et les UTN structurantes**, de plus grande ampleur, qui seraient intégrées aux SCoT. Seules les UTN qui ne seraient pas couvertes par un document d'urbanisme nécessiteraient l'octroi d'une autorisation préfectorale¹.

Lors de ses auditions, **votre rapporteur pour avis a pu constater toute la complexité du dispositif voté par l'Assemblée nationale :**

- les démarches administratives nécessaires à la création d'une UTN seraient multipliées par rapport au droit en vigueur (étude de discontinuité, avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestier, etc.) ;

¹ Alors, qu'en l'état du droit, cette autorisation concerne les communes dépourvues d'un document d'urbanisme mais également celles couvertes par un PLU.

- le régime des UTN serait considérablement rigidifié. Dans la plupart des cas, il serait nécessaire de faire évoluer le SCoT ou le PLU pour créer une unité touristique nouvelle ou la modifier. Cette procédure n'apparaît guère adaptée aux enjeux économiques des UTN : la modification d'un document d'urbanisme peut prendre plusieurs années alors que l'offre touristique doit s'adapter rapidement aux nouvelles demandes des clients de stations de sports d'hiver.

Forte de ce constat, votre commission a adopté **dix amendements visant à simplifier la procédure UTN tout en préservant les espaces naturels des zones de montagne (amendements COM-283 à COM-293).**

2. La réhabilitation de l'immobilier de loisir en montagne

Les **articles 21 A à 22** visent à lutter contre le vieillissement de l'immobilier de loisir en montagne et à encourager sa réhabilitation, notamment dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Ils assouplissent ainsi le cadre juridique des « *opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir* » (ORIL) qui permettent aux communes de cofinancer la réhabilitation d'appartements détenus par des particuliers¹. Chaque commune pourrait désormais fixer les contreparties imposées aux bénéficiaires des ORIL (exigences en termes de travaux, de modalité d'occupation du local, de mise en location, etc.)².

3. La simplification du régime d'urbanisme des parcs naturels régionaux

À l'initiative de son rapporteur pour avis, votre commission propose **d'enrichir le projet de loi en simplifiant le régime d'urbanisme des cinquante et un parcs naturels régionaux français (amendement COM-300).**

En l'état du droit, ces parcs sont dotés d'une charte, soumise à enquête publique, qui constitue leur projet de territoire et précise leurs objectifs³. **Les communes situées à l'intérieur des parcs sont ainsi soumises à plusieurs documents d'urbanisme** : la charte, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU).

S'il existe une hiérarchie des normes entre ces différents documents⁴, ce régime s'avère particulièrement complexe en pratique. À titre d'exemple,

¹ Cf. le commentaire de l'article 21 pour l'exemple des Menuires, station où 350 appartements ont été rénovés grâce aux ORIL depuis 2003.

² Alors, qu'en l'état du droit, les propriétaires bénéficiant d'une ORIL sont contraints de louer leur bien pendant neuf ans, exigence qui dissuade nombre de personnes éligibles au dispositif ORIL.

³ Article L. 333-1 du code de l'environnement.

⁴ La charte est supérieure au SCoT, lui-même supérieur au PLU (articles L. 131-1 et L. 131-4 du code de l'urbanisme).

le parc naturel régional (PNR) des Bauges – qui regroupe quatorze communes de Savoie et de Haute-Savoie – est soumis, outre sa charte et les PLU, à quatre SCoT¹. L’articulation entre ces différents documents est une source quotidienne de difficultés, surtout que leurs procédures de renouvellement ne sont pas coordonnées².

La loi ALUR³ a d’ores et déjà permis d’avancer sur ce point : dans les parcs naturels régionaux (PNR) qui ne sont pas couverts par un schéma de cohérence territoriale, leur charte peut valoir SCoT dès lors que certaines exigences procédurales sont respectées⁴ (article L. 144-1 du code de l’urbanisme). En pratique, cette disposition n’est toutefois pas applicable, l’ensemble des PNR français étant couverts par des SCoT.

Dès lors, votre commission propose **d’aller plus loin que la loi ALUR et de prévoir que la charte peut valoir SCoT même lorsque le parc est déjà couvert par un tel document**. Pour reprendre l’exemple du parc des Bauges, sa charte pourrait valoir SCoT et les schémas de Savoie agglomération, d’Annecy, d’Albertville et de l’Albanais ne lui seraient plus opposables, ce qui simplifierait grandement le régime juridique du parc.

4. Les dispositions diverses

L’**article 20** vise à rendre obligatoires les **servitudes** permettant de libérer les communes de l’obligation d’assurer la desserte des **chalets d’alpage et bâtiments d’estive**. Tout en approuvant l’objectif de cette disposition, votre commission propose un dispositif moins complexe permettant de libérer les communes de l’obligation de desserte en toute circonstance, qu’une servitude ait été ou non prévue (**amendement COM-293**).

L’**article 22 bis** propose d’assouplir le régime juridique des **refuges** et notamment de prendre en compte les spécificités des zones de montagne dans la définition des normes de sécurité et d’hygiène.

Par souci de sécurité, votre commission souhaite préciser les règles applicables aux mineurs (**amendement COM-299**). Ces derniers devraient être accompagnés pour accéder aux refuges non gardés.

Enfin, votre commission propose de **supprimer des dispositions satisfaites par le droit en vigueur** – et donc superfétatoires – concernant les règles d’urbanisme en fonds de vallée (**article 20 B, amendement COM-295**), la

¹ Soit les SCoT de Savoie agglomération, d’Annecy, d’Albertville et de l’Albanais.

² À titre d’exemple, la charte du parc sera renouvelée en 2022 alors que certains SCoT seront renouvelés entre 2017 et 2020.

³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové.

⁴ Dans cette hypothèse, la charte doit notamment comporter un chapitre individualisé reprenant les différents éléments d’un SCoT (rapport de présentation, projet d’aménagement et de développement durables, document d’orientation et d’objectifs).

définition des SCoT ruraux (**article 20 bis A, amendement COM-296**) et les modalités de création des établissements publics fonciers locaux (**article 20 ter, amendement COM-297**).

* *

*

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} PRENDRE EN COMPTE LES SPECIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE ET RENFORCER LA SOLIDARITÉ NATIONALE EN LEUR FAVEUR

CHAPITRE I^{ER} REDÉFINIR LES OBJECTIFS DE L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Article 1^{er}

(art. 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative
au développement et à la protection de la montagne)

Principes généraux applicables aux zones de montagne

De visée **programmatique**, l'article 1^{er} du projet de loi tend à redéfinir les objectifs généraux de la politique nationale conduite en faveur de la montagne.

Il complète l'article 1^{er} de la loi du 9 janvier 1985¹.

1. Les objectifs fixés par la loi du 9 janvier 1985

Dès 1985, le législateur a souhaité « *poser le principe de la reconnaissance par la Nation de la singularité de la situation de la montagne qui implique la mise en œuvre d'une politique spécifique par l'État, les établissements publics, les collectivités locales et leurs groupements* »².

L'article 1^{er} de la loi « montagne » du 9 janvier 1985 fixe ainsi un principe général selon lequel le « *développement équitable et durable* » des

¹ Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Rapport n° 40 (1984-1985) fait par M. Jean Faure au nom de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat et relatif au projet de loi sur le développement et la protection de la montagne, p. 47. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/1984-1985/i1984_1985_0040_01.pdf.

zones de montagne « *constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel* ».

Cette notion de « *développement équitable et durable* » de la montagne répond à deux logiques complémentaires : « *une dynamique de progrès (...) qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres régions* », d'une part, et une évolution « *sans rupture brutale* » avec le passé et les traditions, d'autre part.

Ce principe général est également **décliné de manière plus concrète par l'article 1^{er} de loi « montagne », l'État et les collectivités publiques** apportant leur concours pour :

- faciliter l'exercice de « *nouvelles responsabilités par les collectivités et les organisations montagnardes* » ;

- engager l'économie de la montagne dans des politiques de qualité, de maîtrise de filière, de développement de la valeur ajoutée et de diversification ;

- participer à la protection des espaces naturels et promouvoir le patrimoine culturel ainsi que la réhabilitation du bâti existant ;

- assurer une meilleure maîtrise de la gestion et de l'utilisation de l'espace montagnard¹ ;

- « *réévaluer le niveau des services en montagne, assurer leur pérennité et leur proximité par une généralisation de la contractualisation des obligations* ».

Notre ancien collègue Jean Faure, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat en 1985, soulignait la « *nature intentionnelle* » de ces dispositions mais espérait qu'elles incitent les autorités gouvernementales à « *exécuter les objectifs formulés (...), notamment par une adaptation en tant que de besoin des dispositions réglementaires et dans la programmation des investissements publics* »².

2. Le renouvellement des objectifs de la loi du 9 janvier 1985

L'article 1^{er} propose de **compléter les objectifs de la loi du 9 janvier 1985** en modifiant tant le principe général de « *développement équitable et durable* » de la montagne que ses déclinaisons concrètes.

Trois éléments sont tout d'abord ajoutés à la définition du « *développement équitable et durable* » :

- a) la précision selon laquelle « *la montagne est source d'aménités patrimoniales, environnementales, économiques et sociétales* ». D'après Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, il s'agit de « *reconnaître les capacités contributives importantes de la montagne à la richesse matérielle et*

¹ Disposition qui renvoie principalement aux politiques foncières menées en zone de montagne.

² Rapport n° 40 (1984-1985) précité, p. 47.

immatérielle de la Nation et non plus uniquement, comme le faisait la loi du 9 janvier 1985, de considérer les handicaps auxquels font face les territoires de montagne »¹ ;

b) la **notion « d'autodéveloppement »**, présente dans la version initiale de la loi du 9 janvier 1985 mais supprimée par la loi du 23 février 2005² ;

c) la prise en compte du **changement climatique** et de la **biodiversité**.

Le présent article rappelle, en outre, l'objectif pour l'État et les collectivités territoriales de mettre en œuvre des politiques publiques « articulées au sein d'une politique nationale répondant aux spécificités du développement équitable et durable de la montagne » et « tenant compte des enjeux transfrontaliers ». À l'initiative de son rapporteur pour avis, votre commission propose de **mentionner, outre l'État et les collectivités territoriales, les groupements des collectivités territoriales** qui, dans le cadre de leurs compétences, participent également à cet objectif (**amendement COM-268**).

De même, l'article 1^{er} précise les missions de l'État. Ces missions peuvent être classées en trois domaines : l'organisation institutionnelle, l'économie et les services, la protection des ressources naturelles.

- **L'organisation institutionnelle**

S'agissant de l'organisation institutionnelle, l'action de l'État devrait avoir pour finalité de faciliter l'exercice de nouvelles responsabilités par les « institutions spécifiques de la montagne » dans la définition et la mise œuvre de la politique de la montagne et des politiques de massifs (1^o du présent article). Cet ajout fait notamment référence au conseil national de la montagne et aux comités de massif³.

L'État devrait également « veiller, dans l'organisation institutionnelle de la République, à ce que le **principe d'égalité démographique** puisse être adapté pour assurer une représentation équitable des territoires de montagne » (1^o bis).

Cette disposition est issue de trois amendements identiques de MM. Saddier, Tardy et Wauquiez (groupe Les Républicains), adoptés en séance publique contre l'avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Nos collègues députés ont souhaité adapter les modalités de **représentation des territoires de montagne**, notamment dans les assemblées

¹ Rapport n° 4067 fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, p. 54. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4067.pdf>.

² Loi n° 2005-157 relative au développement des territoires ruraux. Les raisons ayant justifié la suppression de cette notion en 2005 n'ont pas été précisées lors du débat législatif. Votre rapporteur pour avis n'exclut pas qu'il s'agisse d'une erreur matérielle.

³ Cf. les commentaires des articles 5 et 6 du présent projet de loi pour plus de précisions.

délibérantes. En séance, M. Martial Saddier a évoqué le cas de Chamonix, « *probablement une des stations les plus prestigieuses (mais qui) ne pèserait que 10 % dans la prise de décision finale au sein de la communauté de communes* »¹.

Le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage

Conformément au principe d'égalité devant le suffrage, les représentants sont « *élus sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage* »².

Ce principe n'implique pas, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, une proportionnalité absolue entre la population représentée et la répartition des sièges : **des motifs d'intérêt général permettent de s'écarter de la proportionnalité intégrale.**

Une limite a toutefois été fixée par la jurisprudence : **l'écart maximal de représentation par rapport à la population moyenne représentée toléré par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État s'élève à 20 %**. S'agissant des conseillers territoriaux, le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que « *toutes les régions dans lesquelles le ratio (de représentation) d'un département s'écartait de la moyenne régionale de plus de 20 % méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage* »³. **Des dérogations à ce principe existent mais sont peu fréquentes**, le Conseil constitutionnel ayant par exemple accepté, au regard de motifs géographiques, un écart de plus de 20 % pour l'élection des sénateurs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin⁴.

Le 3 février 2015, le Sénat a adopté une **proposition de loi constitutionnelle de MM. les présidents Gérard Larcher et Philippe Bas** visant à assouplir l'appréciation de ce principe d'égalité devant le suffrage. Il s'agissait de préciser, à l'article 72 de la Constitution, que « *les territoires d'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et de leurs groupements sont représentés équitablement dans le respect de l'égalité devant le suffrage* » et de fixer l'écart maximal de représentation par rapport à la population moyenne représentée à 33 % et non à 20 %⁵. À ce stade, ce texte n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Si les modalités d'application du principe d'égalité démographique soulèvent des difficultés, ce débat doit avoir lieu dans le cadre d'un projet ou d'une proposition de loi de nature constitutionnelle.

Suivant son rapporteur pour avis, **votre commission propose ainsi de supprimer cette disposition et de lui substituer un objectif plus souple de prise en compte par l'État des disparités démographiques et de la diversité des territoires (amendement COM-269).**

¹ *Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, première séance du lundi 10 octobre 2016.*

² *Conseil constitutionnel, 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, décision n° 85-196 DC.*

³ *Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, p. 20 (www.conseil-constitutionnel.fr).*

⁴ *Conseil constitutionnel, 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, décision n° 2008-573 DC.*

⁵ Cf. le rapport n° 254 (2014-2015) fait sur cette proposition de loi constitutionnelle par notre collègue Hugues Portelli au nom de la commission des lois du Sénat. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l14-254/l14-2541.pdf>.

- **L'économie**

L'article 1^{er} du présent projet de loi fixe également de **nouveaux objectifs à la politique économique** menée en montagne.

Il mentionne ainsi :

- le soutien aux industries liées à la montagne ou présentes en montagne et la formation de « *grappes* » d'entreprises (2°) ;

- les aides spécifiques aux zones de montagne, dispositifs « *permettant une compensation économique de leurs handicaps naturels, assurant le dynamisme de l'agriculture et garantissant un développement équilibré de ces territoires* » (2° bis) ;

- le développement d'un tourisme orienté vers la mise en valeur des richesses patrimoniales des territoires de montagne (2° ter) ;

- l'encouragement aux innovations techniques, économiques, institutionnelles, sociales et sociétales (8°).

Concernant les **services**, le projet de loi étend l'objectif de pérennité et de proximité des services publics à l'ensemble des « **services au public** ». Il s'agit, selon notre collègue député André Chassaigne (groupe Gauche, démocrate et républicaine), de prendre en compte les « *services de proximité nécessaires au quotidien – professions libérales, artisanat, commerce* »¹ (7°).

Les objectifs de **qualité** et d'**accessibilité des services publics** et des services au public en montagne sont également ajoutés ainsi que la prise en compte, « *notamment en matière d'organisation scolaire et d'offre de soins, des temps de parcours et des spécificités géographiques, démographiques et saisonnières des territoires de montagne* ».

Le présent article fixe, enfin, un objectif de soutien à la transition numérique des territoires de montagne (8° bis).

- **La protection des ressources naturelles**

Les objectifs de l'État concernant la protection des ressources naturelles seraient renforcés.

L'État devrait « *prendre en compte et anticiper les effets du **changement climatique** en soutenant l'adaptation de l'ensemble des activités économiques à ses conséquences, notamment dans les domaines agricole, forestier et touristique* » (1° ter du présent article).

De même, l'usage partagé de l'eau (3° bis), la gestion durable des forêts (3° ter) et les travaux de recherche et d'observation portant sur les territoires de montagne (9°) devraient être encouragés.

¹ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, première séance du lundi 10 octobre 2016.

À l'initiative de son rapporteur pour avis, votre commission propose **d'ajouter un objectif d'évaluation et de prévention des risques naturels prévisibles (amendement COM-270).**

Ces risques représentent, en effet, un enjeu fondamental pour les zones de montagne (avalanches, glissements de terrain, chutes de pierres, coulées de boues, *etc.*).

292 communes sont par exemple concernées par les risques d'avalanche¹ et chacun garde en mémoire des catastrophes naturelles qui se sont déroulées en montagne (l'avalanche à Val-d'Isère le 10 février 1970, les inondations dans les Pyrénées en juin 2013, le glissement de terrain à proximité du tunnel du Chambon en avril 2015, *etc.*).

L'évaluation et la prévention des risques naturels nécessitent, enfin, une expertise particulière – qui est notamment détenue par le service « *restauration des terrains en montagne* » (RTM) de l'Office national des forêts (ONF) – et qu'il convient de préserver.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1^{er}.

Article 2

(art. 2 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne)

Promotion à l'international du développement équitabile et durable de la montagne

De nombreux traités ou accords internationaux ont un impact sur les zones de montagne, à l'instar de la convention sur la protection des Alpes conclue le 7 novembre 1991 et ratifiée par la France le 6 décembre 1995². Il est également rappelé que quatre des six massifs métropolitains se situent sur une zone transfrontalière.

L'article 2 du projet de loi tend à préciser les modalités d'exercice de l'action extérieure de l'État, des collectivités territoriales situées en zone de montagne et de leurs groupements. Il propose d'adapter le régime prévu par la loi « *montagne* » du 9 janvier 1985³.

¹ Source : Club alpin français.

² Loi n° 95-1270 autorisant la ratification de la convention sur la protection des Alpes. Composée de quatorze articles, cette convention vise, « dans le respect des principes de précaution, du pollueur-payeur et de coopération, (à assurer) une politique globale de préservation et de protection des Alpes ».

³ Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne.

1. Le régime en vigueur

1.1. L'action extérieure de l'État

L'article 2 de la loi « montagne » précitée fixe au Gouvernement un objectif de **promotion** « *auprès de l'Union européenne et des instances internationales compétentes (de) la reconnaissance du développement durable de la montagne comme un enjeu majeur* ».

Pour remplir cet objectif, l'exécutif peut associer les « *organisations représentatives de la montagne* », notion qui correspond, en pratique, aux comités de massif et au Conseil national de la montagne¹.

Le Gouvernement doit également veiller à la prise en compte des objectifs de la loi « montagne » par les politiques de l'Union européenne, « *notamment en matière d'agriculture, de développement rural et de cohésion économique et sociale* ». Cette action s'inscrit dans la logique de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui prévoit la mise en œuvre d'une politique de cohésion dans les « *régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions (...) de montagne* ».

1.2. L'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements

Le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements n'est pas explicité au sein de l'actuel article 2 de la loi « montagne ».

Pourtant, force est de constater que la **coopération décentralisée** s'est développée en montagne sur la base du régime de droit commun prévu par les articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

À titre d'exemple, un groupement européen de coopération territoriale (GECT) a été créé en 1987 pour réunir le parc national du Mercantour (France) et le *parconaturale delle AlpiMarittime* (Italie).

Le régime général de la coopération décentralisée

Le CGCT permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de « *mettre en œuvre ou (de) soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* » (article L. 1115-1).

Il prévoit, pour ce faire, **trois outils de coopération** :

- **les conventions** conclues avec les autorités locales étrangères (article L. 1115-1 précité) ;

- **l'adhésion à un organisme public de droit étranger** ou la participation au capital d'une personne morale de droit étranger¹ (article L. 1115-4) ;

¹ Cf. le commentaire des articles 5 et 6 pour plus de précisions sur ces institutions.

- la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT, article L. 1115-4-1) ou d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT, article L.1115-4-2)². C'est uniquement à cette occasion que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure une convention avec un État étranger (article L. 1115-5).

La **commission nationale de la coopération décentralisée** est chargée « d'établir et de tenir à jour un état de l'action extérieure des collectivités territoriales » (article L. 1115-6). D'après le ministère des affaires étrangères et du développement international, 12 800 projets de coopération sont actuellement conduits par près de 5 000 collectivités territoriales et groupements français, sans qu'il soit possible « d'isoler » les actions propres à la montagne.

2. La clarification de l'action extérieure des autorités publiques en faveur des zones de montagne

Le présent article vise à **conforter le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements** en les insérant dans le dispositif de l'article 2 de la loi « montagne » précitée³.

Il mentionne, en outre, le Conseil national de la montagne et les comités de massif comme des acteurs éventuels de la coopération extérieure et supprime la notion générique « d'organisations représentatives de la montagne ».

Par rapport au droit en vigueur, l'article 2 précise également que l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements veillent à la prise en compte des objectifs de la loi « montagne » dans « les accords et les conventions, internationaux ou transfrontaliers, auxquels ils sont partie ».

S'agissant de cette dernière disposition, il convient de distinguer :

- l'État, qui peut conclure tout type d'accord ou de convention ;

- les collectivités territoriales, qui peuvent principalement contracter avec des collectivités territoriales étrangères. Leur capacité de contractualisation avec un État tiers resterait limitée à la création d'un groupement local de coopération transfrontalière ou d'un groupement européen de coopération territoriale (Cf. *supra*).

Sous réserve de l'adoption de son amendement de précision COM-271, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2.

¹ Le montant de cette participation ne pouvant être supérieur à 50 % du capital de la personne morale concernée.

² Les GLCT et les GECT sont des structures comparables. Toutefois, à la différence des GLCT, les GECT bénéficient d'un régime unifié à l'échelle européenne et peuvent accueillir des États comme membres.

³ Article qui ne concerne, aujourd'hui, que l'action du Gouvernement (Cf. *supra*).

Article 3

(art. 8 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative
au développement et à la protection de la montagne)

**Principe d'adaptation des politiques publiques
aux spécificités de la montagne**

L'article 3 du projet de loi vise à **préciser le principe d'adaptation des « dispositions de portée générale » aux spécificités des zones montagneuses.**

Issu de l'article 8 de la loi « montagne » du 9 janvier 1985¹, ce principe permet d'adapter, « *en tant que de besoin, (...) des dispositions de portée générale à la spécificité de la montagne* ». Il prévoit, en outre, la possibilité d'adapter « *à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif* » les dispositions relatives au développement économique, social et culturel et à la protection de la montagne.

D'après notre ancien collègue Jean Faure, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat en 1985, l'article 8 de la loi « montagne » vise principalement à **inciter le Gouvernement à adapter les dispositions réglementaires relatives à la montagne**².

Dans leur rapport au Premier ministre de juillet 2015, Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard ont toutefois souligné que **cette possibilité d'adaptation n'a jamais été mise en œuvre**, « *faute de publication de décret ou faute de volonté politique qui auraient permis et facilité la mise en place des outils les plus innovants* ».

Dès lors, nos collègues députées ont proposé de redéfinir les conditions de modulation des normes en montagne et ont donné des exemples concrets d'application comme le renforcement des charpentes pour résister à la charge de neige ou la meilleure isolation des ouvrants et des parois pour lutter contre les températures négatives³.

L'objectif de l'article 3 est de **rendre ce principe d'adaptation des normes plus opérationnel** en :

a) **mentionnant l'adaptation des dispositions de portée générale** – comme en l'état actuel du droit – mais également des politiques publiques et des mesures prises pour leur application ;

¹ Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Rapport n° 40 (1984-1985) fait par M. Jean Faure au nom de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat et relatif au projet de loi sur le développement et la protection de la montagne, p. 57. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/1984-1985/i1984_1985_0040_01.pdf.

³ « Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne », rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 20, 24 et 25 (www.ladocumentationfrancaise.fr).

b) dressant une liste non exhaustive de quatorze domaines potentiellement concernés¹ ;

c) précisant que l'adaptation peut, le cas échéant, faire l'objet d'une expérimentation.

À ce stade, il est difficile de déterminer si ces modifications faciliteront réellement la mise en œuvre de l'article 8 de la loi « montagne ». Ce dernier offre, en effet, un outil aux producteurs de normes (Gouvernement, législateur, collectivités territoriales, etc.) mais son utilisation reste facultative.

En toute hypothèse, le recours au principe d'adaptation des normes devra respecter les exigences constitutionnelles : conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel² et du Conseil d'État³, toute différence de traitement entre les résidents des territoires de montagne et les autres citoyens doit être justifiée par une différence de situation et des motifs d'intérêt général suffisants.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 3.

Article 3 bis A

Prise en compte de la montagne par la dotation globale de fonctionnement (DGF)

L'article 3 bis A du projet de loi a été introduit en première lecture par l'Assemblée nationale. Il dispose que, « *dans son principe* », la dotation globale de fonctionnement (DGF) doit intégrer les spécificités des zones de montagne, ce qui correspond concrètement :

- aux « *surcoûts spécifiques induits par des conditions climatiques et géophysiques particulières* » ;

- et aux services, « *notamment écologiques et environnementaux, que la montagne produit au profit de la collectivité nationale* ».

Cet article est issu de l'adoption en séance publique de quatre amendements identiques de nos collègues députés Marie-Noël Battistel, Janine Dubié, Martial Saddier et Laurent Wauquiez, sous-amendés par Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques⁴, et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

¹ Soit le numérique, la téléphonie mobile, la construction, l'urbanisme, l'éducation, l'apprentissage, la formation professionnelle, la santé, les transports, le développement économique, social et culturel, le développement touristique, l'agriculture, l'environnement et la protection de la montagne.

² Conseil constitutionnel, 7 janvier 1988, Mutualisation de la caisse nationale de crédit agricole, décision n° 87-732 DC.

³ Conseil d'État, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032 et n° 88148.

⁴ Ce sous-amendement a consisté à ajouter l'expression « dans son principe » (Cf. supra).

Principal concours financier de l'État aux collectivités territoriales, la DGF représente environ **33 milliards d'euros** (dont 4,4 milliards pour les régions, 9,6 milliards pour les départements, 12,4 milliards pour les communes et 6,6 milliards pour les intercommunalités)¹.

La DGF prend d'ores et déjà en compte certaines caractéristiques du milieu montagnard. À titre d'exemple, la part forfaitaire de la dotation du bloc communal comprend une « *dotacion de superficie* » - environ 225 millions d'euros - qui s'établit à 5,37 euros par hectare pour les communes de montagne, contre 3,22 euros par hectare pour le reste du bloc communal. De même, la longueur de voirie prise en compte dans le calcul de la **dotacion de solidarité rurale** (autre composante de la DGF) est doublée pour les communes de montagne.

Selon deux rapports récents, les spécificités de la montagne ne sont toutefois pas suffisamment prises en compte dans la répartition de la DGF.

En premier lieu, Mme la députée Christine Pires Beaune et notre regretté collègue Jean Germain ont indiqué que « *la majoration de la dotacion de superficie pour les communes de montagne (...) ne suffit pas à embrasser l'ensemble des charges de ruralité, d'autant que les montants totaux qui y sont consacrés sont limités au regard des autres composantes de la DGF* »².

En second lieu, Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard ont proposé dans leur rapport sur l'acte II de la loi « montagne » d'**intégrer deux nouveaux critères** dans la dotation globale de fonctionnement :

- un critère concernant l'**altitude** à laquelle les communes se situent ;
- un critère permettant de « *prendre en compte la production de services environnementaux par les territoires de montagne* ». Ce critère « *reconnaîtrait les efforts consentis par les collectivités (territoriales) qui adoptent des mesures réelles de protection, de gestion durable, ou de reconstitution (...). Il s'agirait donc d'une péréquation entre des collectivités qui font des efforts pour entretenir la biodiversité et des collectivités dont la population bénéficie des efforts accomplis par d'autres* »³.

L'article 3 bis A fixe ainsi un principe de prise en compte des spécificités de la montagne dans la répartition de la DGF. Il s'agit principalement d'**une disposition « d'appel »** visant à préparer - sans la contraindre - la réforme de cette dotation prévue pour 2018.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3 bis A.

¹ Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2017.

² « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme », rapport au Premier ministre, 15 juillet 2015, p. 65 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000507.pdf>).

³ « Un acte II de la loi montagne : pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne », rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 72-73. (www.ladocumentationfrancaise.fr).

Article 3 bis

Prise en compte des spécificités de la Corse

L'article 3 *bis* vise à **reconnaître les spécificités de la Corse et notamment son caractère « d'île-montagne »**. Il est issu d'un amendement de M. François Pupponi et de plusieurs de ses collègues du groupe socialiste, écologiste et républicain, adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale avec un avis favorable des rapporteurs et du Gouvernement.

D'après notre collègue député Camille de Rocca Serra, il s'agit de prendre en compte « *les **cumuls de contraintes** auxquelles est confronté cet archipel de montagne dans la mer (...) qu'est la Corse, le cloisonnement, la difficulté de créer une économie, la faible densité démographique et, conséquemment, un marché intérieur très faible* »¹.

L'article 3 *bis* met en exergue les spécificités de la Corse, territoire qui comprend à la fois 800 kilomètres de côtes et 120 sommets de plus de 2 000 mètres². La Corse est ainsi qualifiée de « *territoire montagneux et insulaire présentant le caractère d'île-montagne, par suite soumis à un cumul de contraintes* ».

Les spécificités du territoire corse devraient « *être prises en considération, conformément aux stipulations de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »³.

Le présent article précise, enfin, que l'État et la collectivité territoriale de Corse doivent « *veiller à la prise en compte, par les politiques publiques, des objectifs mentionnés à l'article 8 de la loi (...) montagne* ». Il s'agit ainsi d'encourager l'adaptation des différentes politiques publiques aux spécificités des zones de montagne corses.

Le terme « d'objectifs » paraît toutefois maladroit. En effet, l'article 8 de la loi « *montagne* » ne mentionne pas des objectifs en tant que tels mais un principe d'adaptation des normes aux particularités de la montagne⁴. Votre commission a adopté **l'amendement COM-272** pour clarifier ce point : **la notion de « mise en œuvre » de l'article 8 précité a été préférée à celle « d'objectifs »**.

Enfin, **votre rapporteur pour avis s'interroge sur la portée concrète du présent article 3 bis** : il paraît avant tout programmatique et ne semble pas emporter de conséquence concrète pour la Corse.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3 *bis*.

¹ *Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance publique du lundi 10 octobre 2016.*

² *Source : objet de l'amendement de M. François Pupponi adopté par l'Assemblée nationale.*

³ *Pour mémoire, cet article du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fixe les objectifs de la politique de cohésion, politique qui vise à « promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union ».*

⁴ *Cf. le commentaire de l'article 3 pour plus de précisions.*

Article 3 ter

(art. 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative
au développement et à la protection de la montagne)

Application outre-mer de la loi « montagne »

L'article 3 *ter* vise à prendre compte les **spécificités des zones montagneuses des régions et départements d'outre-mer** « dans l'adaptation des dispositions de portée générale, des politiques publiques et de leurs mesures d'application ».

Il est issu d'un amendement de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, adopté en séance publique avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Il s'agit, selon les rapporteurs, de « prendre en compte les Hauts de La Réunion, les massifs de Guadeloupe et de la Martinique dont le caractère insulaire et fortement montagnard les met eux aussi en situation de cumul de contraintes »¹.

Votre rapporteur pour avis rappelle toutefois que **ces territoires sont d'ores et déjà inclus dans le périmètre de la loi « montagne » du 9 janvier 1985** et que le principe d'adaptation des normes² trouve à s'y appliquer.

L'article 4 de la loi « montagne » dispose, en effet, que les zones de montagne comprennent :

- à La Réunion, les zones situées à une altitude supérieure à 500 mètres ainsi que celles dont l'altitude est comprise entre 101 et 499 mètres mais dont « la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins » ;

- en Guadeloupe et en Martinique, les zones situées à une altitude supérieure à 350 mètres ainsi que celles dont l'altitude est comprise entre 101 et 349 mètres mais dont « la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins ».

Constatant le caractère superfétatoire de l'article 3 *ter* tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, votre commission en propose une nouvelle rédaction afin de réellement prendre en compte les spécificités des territoires ultramarins.

En effet, en l'état du droit, **Mayotte, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne sont pas considérés comme des zones de montagne au sens de l'article 4 de la loi du 9 janvier 1985** alors que leur relief présente certaines spécificités. À titre d'exemple, Saint-Martin compte de nombreux petits monts – désignés sous le vocable de « mornes » – dont le pic Paradis (424 mètres d'altitude) et le mont Careta (401 mètres).

¹ *Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance du lundi 10 octobre 2016.*

² *Principe prévu par l'article 8 de la loi « montagne ». Cf. le commentaire de l'article 3 du présent projet de loi pour plus de précisions.*

Depuis l'ordonnance n° 2016-391 du 31 mars 2016, le code rural et de la pêche maritime qualifie les terrains de Mayotte (article L. 181-6) et de Saint-Martin (article L. 183-6) dont la pente est supérieure à 15 % de zones de montagne mais uniquement en ce qui concerne les politiques agricoles¹.

Par conséquent, **le code rural et de la pêche maritime ne met que partiellement en œuvre la loi « montagne » à Mayotte et à Saint-Martin.** D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, ce régime « *asymétrique* » s'avère peu lisible et particulièrement complexe à appliquer sur le terrain.

Dès lors, il semble **préférable d'appliquer l'ensemble des principes de la loi « montagne » aux terrains de Mayotte et de Saint-Martin**, ce qui permettrait de mieux prendre en compte les spécificités de ces territoires ultramarins. Il est **également proposé d'étendre la loi « montagne » à Saint-Barthélemy**, île dont le point culminant est le morne de Vitet situé à 286 mètres d'altitude.

Pour mémoire, Saint-Barthélemy et Saint-Martin bénéficiaient des dispositions de la loi « montagne » jusqu'en juillet 2007². L'amendement proposé par votre commission permet ainsi de revenir à l'état antérieur du droit et de remédier à une erreur de coordination en ce qui concerne ces deux collectivités d'outre-mer.

Application de la loi « montagne » en outre-mer

	État du droit et PJJ transmis au Sénat	Amendement de votre commission
La Réunion	Communes situées à une altitude supérieure à 500 mètres Communes dont l'altitude est comprise entre 101 et 499 mètres et dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins	
Guadeloupe et Martinique	Communes situées à une altitude supérieure à 350 mètres Communes dont l'altitude est comprise entre 101 et 349 mètres et dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins	
Mayotte et Saint-Martin	Communes dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins (<i>mais uniquement pour la politique agricole</i>)	Communes dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins
Saint-Barthélemy	Aucune application	

Source : commission des lois du Sénat.

Cette extension du zonage « montagne » permettrait de **mieux prendre en compte les spécificités de ces territoires.**

Sous réserve de l'adoption de son amendement COM-273, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3 *ter*.

¹ Aucun critère n'étant fixé en matière d'altitude par le code rural et de la pêche maritime.

² Ces territoires faisaient alors partie de la Guadeloupe, avant de devenir des collectivités d'outre-mer à part entière le 21 février 2007.

CHAPITRE II

MODERNISER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Article additionnel avant l'article 4

(art. 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985

relative au développement et à la protection de la montagne)

Articulation entre le zonage de montagne et les communes nouvelles

Votre commission a adopté l'**amendement COM-274** de son rapporteur pour avis tendant à insérer un **article additionnel avant l'article 4 pour garantir l'articulation entre le zonage de montagne, d'une part, et les communes nouvelles, d'autre part.**

Les conditions de classement en zone de montagne sont définies à l'article 3 de loi n° 85-30 du 9 janvier 1985¹. Elles sont fondées sur deux critères géographiques : l'altitude et la pente. S'il implique des règles d'urbanisme plus strictes, ce classement permet notamment aux communes concernées de bénéficier d'une majoration de leur dotation de superficie au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF)².

Les auditions de votre rapporteur pour avis ont démontré **l'inquiétude de certains acteurs** concernant l'articulation entre la loi « montagne » et le dispositif des communes nouvelles.

Les communes nouvelles

Créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010³ puis renforcé par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015⁴, le dispositif des communes nouvelles permet à plusieurs communes de se regrouper au sein d'une même entité. Il prend la suite du dispositif de la « Loi Marcellin »⁵ qui avait concerné 1 322 communes entre 1971 et 1999.

Au 1^{er} janvier 2016, 317 communes nouvelles avaient vu le jour et regroupaient 1 090 anciennes communes⁶.

En effet, une question se pose concernant le statut juridique d'une commune classée en zone de montagne et qui créerait une commune nouvelle avec une municipalité ne bénéficiant pas d'un tel classement.

¹ Loi relative au développement et à la protection de la montagne.

² Cf. le commentaire de l'article 3 bis A pour plus de précisions.

³ Loi de réforme des collectivités territoriales.

⁴ Loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

⁵ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

⁶ Source : « Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite », rapport n° 563 (2015-2016) fait par nos collègues Christian Manable et Françoise Gatel au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (<https://www.senat.fr/rap/r15-563/r15-5631.pdf>).

Pour éviter tout problème d'interprétation, **votre commission a souhaité préciser qu'une commune située en zone de montagne et créant une commune nouvelle conserve ce classement.**

Ce dispositif s'inspire de celui prévu pour les communes littorales¹, à une différence près : pour éviter tout effet d'aubaine, le classement « montagne » ne pourrait pas être étendu aux autres municipalités qui composent la commune nouvelle mais qui n'étaient pas classées au préalable.

Votre commission vous invite à adopter un **article additionnel** ainsi rédigé.

Article 4

(art. 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative
au développement et à la protection de la montagne)
Procédure de délimitation des massifs

L'article 4 du projet de loi tend à introduire une nouvelle règle procédurale relative à la délimitation des massifs.

L'article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne procède à la définition de la notion de massif : « *En métropole, chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et qui forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif. Les massifs sont le massif des Alpes, le massif de Corse, le Massif central, le massif jurassien, le massif des Pyrénées et le massif vosgien. (...) Dans les départements d'outre-mer, il y a un massif par département qui comprend exclusivement les zones de montagne* ».

Il est par ailleurs prévu que « *la délimitation de chaque massif est faite par décret* », après avis du comité de massif².

Le présent article vise à prévoir que le décret de délimitation de chaque massif peut être modifié selon une procédure fixée par un autre décret.

Comme le constatent nos collègues rapporteurs de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale dans leur rapport³, il est probable que cette procédure ait pour objet de reprendre les dispositions figurant dans le projet de loi avant son examen par le Conseil d'État. Ces

¹ Article 7 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

² L'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne prévoit que les comités de massif sont saisis pour avis pour tout projet de délimitation des massifs.

³ Rapport n° 4067 (2016-2017) de Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

dernières consistaient à rendre obligatoire l'avis, non plus seulement du comité de massif concerné mais également de la commission permanente du Conseil national de la montagne¹.

Si votre rapporteur pour avis souscrit à cette démarche, une telle précision ne lui semble pas relever du domaine de la loi.

Votre commission a **adopté l'amendement de suppression COM-275 de l'article 4.**

Elle a, en conséquence, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 4.

Article 4 bis

Possibilité pour les conseils régionaux de prévoir un vice-président ou un conseiller « montagne »

L'article 4 *bis* du projet de loi formalise dans la loi, sans la codifier, la possibilité qu'ont les conseils régionaux de prévoir un poste de vice-président ou de conseiller chargé des questions relatives à la montagne.

Issu d'un amendement adopté en commission à l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues rapporteurs Annie Genevard et Bernadette Laclais, cette disposition s'inscrit en droite ligne des recommandations émises dans leur rapport au Premier ministre².

Était évoqué le « *risque de perte de visibilité et de représentation des territoires de montagne* » suite à la réforme de la carte régionale³ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. La région Midi-Pyrénées, qui a institué une vice-présidence en charge de la politique de la montagne, est citée en exemple.

Le présent article n'impose toutefois aucune obligation, laquelle aurait pu présenter un risque de contradiction avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Votre rapporteur pour avis constate que cette disposition n'a donc aucun caractère normatif, car il ne s'agit que d'une possibilité, déjà utilisée par certains exécutifs locaux.

Votre commission a **adopté l'amendement de suppression COM-276 de l'article 4 bis.**

Elle a, en conséquence, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 4 *bis*.

¹ Cf. *commentaire de l'article 5 infra*.

² « Un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la Nation avec les territoires de montagne », *rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 79* (www.ladocumentationfrancaise.fr).

³ *Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

Article 5

(art. 6 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative
au développement et à la protection de la montagne
et art. L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales)

Composition, organisation et missions du Conseil national de la montagne

L'article 5 du projet de loi vise à **revoir et préciser la composition, les missions et l'organisation du Conseil national de la montagne.**

Institué par l'article 6 de la loi « montagne » du 9 janvier 1985¹, le Conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne, dénommé Conseil national de la montagne (CNM), est un organisme consultatif présidé par le Premier ministre qui « *définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans les zones de montagne* »².

La loi fixe les grands principes de la composition et de l'organisation du CNM, les modalités précises étant fixées par décret en Conseil d'État³.

Cet organisme comprend au total 59 membres, notamment des représentants du Parlement, des assemblées permanentes des établissements publics consulaires, des organisations nationales représentant le milieu montagnard et de chacun des comités de massif. Il se réunit en principe une fois par an⁴ et dispose pour son fonctionnement opérationnel d'une commission permanente depuis 1995, qui a pour mission d'assister le président du CNM et de veiller à la mise en œuvre des recommandations et des propositions émises par ce conseil⁵.

Dans leur rapport au Premier ministre sur l'acte II de la loi « montagne », Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais ont constaté que le CNM **ne se réunissait pas régulièrement et regretté qu'il ne soit pas consulté en amont des textes législatifs ou réglementaires qui « concernent directement la montagne »**⁶.

En conséquence, l'objectif de l'article 5 du projet de loi **est de renforcer le rôle du CNM, en en faisant « le lieu de concertation privilégié entre**

¹ Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Article 6 de la loi précitée.

³ Décret n° 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne.

⁴ Ibid.

⁵ Décret n° 85-994 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la montagne modifié par le décret n°95-1006 du 6 septembre 1995.

⁶ « Un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la Nation avec les territoires de montagne », rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 76 et 77 (www.ladocumentationfrancaise.fr).

le Gouvernement et les représentants de la montagne sur l'avenir des territoires de montagne et sur les politiques publiques à mettre en œuvre »¹.

Tout d'abord, **l'article renforce le rôle des élus locaux au sein du CNM** en prévoyant la présence de représentants des conseils régionaux ou départementaux concernés par un ou plusieurs massifs.

Les modalités de désignation des parlementaires membres du CNM² ont également été revues, lors de l'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Béatrice Santais et Jean-Paul Chanteguet. Dans la rédaction initiale du projet de loi, parmi les cinq députés et cinq sénateurs concernés, trois devaient être désignés, dans chaque assemblée, par la commission des affaires économiques.

La procédure de désignation des deux autres parlementaires n'étant pas précisée, il revenait ensuite à chaque assemblée de la déterminer.

Cette procédure était inchangée par rapport à l'état actuel du droit³.

L'Assemblée nationale a modifié cette répartition en prévoyant, pour chaque assemblée, l'intervention de la commission en charge de l'aménagement du territoire, aux côtés de celle des affaires économiques, les deux commissions désignant deux parlementaires chacune. La procédure de désignation du cinquième parlementaire demeure, à ce stade, à l'appréciation de chaque assemblée.

Votre rapporteur pour avis estime toutefois que s'il convient de préciser dans la loi le principe de la représentation du Parlement pour cinq députés et cinq sénateurs, il appartient à chaque assemblée de déterminer les modalités de désignation de ses représentants.

Sur sa proposition, votre commission a adopté un amendement COM-277 en ce sens.

Concernant l'organisation du CNM, l'article 5 du projet de loi inscrit dans la loi des dispositions qui, jusqu'à présent, n'étaient que d'ordre réglementaire, afin d'en renforcer la portée.

Il prévoit que le CNM se réunit au moins une fois par an, et qu'en l'absence du Premier ministre, le ministre chargé de l'aménagement du territoire en préside les séances. La consécration au niveau législatif de la

¹ En outre, l'article s'inscrit dans la continuité de l'article 2 du projet de loi, qui prévoit que le CNM peut être associé à toute action ou initiative de l'État ou des collectivités territoriales, pouvant concourir à « la reconnaissance du développement équitable et durable de la montagne comme un enjeu majeur ».

² Inchangées dans le projet de loi initial du Gouvernement par rapport à la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

³ La représentation actuelle du Sénat au Conseil de la montagne est la suivante : un sénateur issu de la commission des affaires économiques, deux sénateurs issus de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, un sénateur issu de la commission des affaires sociales et un sénateur issu de la commission des lois.

commission permanente du CNM, à laquelle ce dernier peut déléguer tout ou partie de ses compétences et dont le président est nommé en son sein, devrait également permettre d'assurer une meilleure fluidité de fonctionnement. La création d'un système de vice-présidence s'inscrit dans le même esprit, le président de la commission permanente, élu en son sein, étant désormais, de droit, vice-président du CNM, et un second vice-président pouvant être nommé par le Premier ministre.

Les modalités de composition et de fonctionnement de la commission permanente seraient précisées par voie réglementaire.

L'article 5 du présent projet de loi permet également d'élargir les missions et pouvoirs du CNM à trois titres.

En premier lieu, en plus d'être consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées aux zones de montagne par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, **le CNM serait désormais consulté sur les projets de loi et de décret spécifiques à la montagne.**

En deuxième lieu, est modifié le code général des collectivités territoriales¹ afin de **permettre au président de la commission permanente du CNM de saisir**, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, **le Conseil national de l'évaluation des normes** d'une demande d'évaluation de normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics.

Enfin, le CNM serait informé des investissements de l'État mis en œuvre dans les **conventions interrégionales de massif**², dont la définition est précisée à l'article 7 du projet de loi, mais aussi des **programmes européens spécifiques aux massifs de montagne**, ainsi que des **bilans des comités de massif**.

Sous réserve de l'adoption de son amendement COM-277 relatif à la désignation des parlementaires membres du CNM, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 5.

Article 6

(art. 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985

relative au développement et à la protection de la montagne
et art. L. 102-5 et L. 102-6 du code de l'urbanisme)

Composition, missions et organisation des comités de massif

L'article 6 du projet de loi vise à **revoir et préciser la composition, les missions et l'organisation des comités de massif.**

¹ Article L. 1212-2.

² Article 9 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Issu de l'article 7 de la loi « montagne » du 9 janvier 1985¹, le comité pour le développement, l'aménagement et la protection de chacun des massifs de montagne, dénommé comité de massif, « définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans le massif et l'organisation des services publics »².

Les grands principes de la composition et de l'organisation des comités de massif sont fixés par la loi, comme pour le Conseil national de la montagne.

Les comités de massif ont pour spécificité d'être composés en majorité d'élus locaux.

Ils comprennent également des représentants des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif.

Les comités de massif disposent, comme le Conseil national de la montagne (CNM), d'une commission permanente, composée là encore majoritairement des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le président de cette commission, élu par la commission en son sein, co-préside le comité de massif, avec le préfet coordonnateur de massif, représentant de l'État.

Les comités de massif

Les modalités précises de la composition et du fonctionnement des comités de massif sont fixés par voie réglementaire³.

Il existe actuellement cinq comités de massif : le comité du Massif central, le comité de massif des Alpes, le comité de massif des Pyrénées, le comité de massif jurassien et le comité de massif vosgien.

Les comités de massif sont composés, selon la superficie des massifs, de 49 à 83 membres et se réunissent au moins deux fois par an.

Le rôle des comités de massif a été précisé et renforcé par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Comme le précise le rapport de nos collègues députées

¹ Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Article 6 loi précitée.

³ Décret n° 2004-51 du 12 janvier 2004 relatif à la composition et au fonctionnement des comités de massif du massif des Alpes, du Massif central, du massif jurassien, du massif des Pyrénées et du massif vosgien.

Annie Genevard et Bernadette Laclais¹, les comités de massif ont une capacité d'initiative, puisqu'ils préparent le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif², peuvent proposer une modification de la délimitation des massifs³ et sont consultés sur l'élaboration des prescriptions particulières de massif et sur celle de certains documents de programmation comme les projets de schéma de cohérence territoriale⁴, ou de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁵.

Dans leur rapport au Premier ministre, Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard considèrent le comité de massif comme « *une instance reconnue par tous les acteurs de la montagne (...)* » dont « *le rôle et l'expertise doivent être mieux mobilisés en rendant obligatoire [sa] consultation, pour avis, sur tous les projets de documents stratégiques de niveau départemental et régional s'appliquant à tout ou partie du massif* »⁶.

En conséquence, l'objectif de l'article 6 du projet de loi est principalement de revoir la composition et de renforcer les prérogatives des comités de massif.

Concernant la **composition** de cet organisme, votre rapporteur pour avis a constaté qu'aucune représentation du Parlement n'était prévue, dans le projet de loi initial du Gouvernement, comme dans l'état du droit actuel. C'est à l'initiative de nos collègues Annie Genevard et Bernadette Laclais qu'a été adoptée, lors de l'examen du projet de loi en séance publique, une disposition prévoyant la présence de deux députés et deux sénateurs au sein de chaque comité de massif.

Dans le silence de la loi, les modalités de désignation des parlementaires relèvent ensuite de chaque assemblée. C'est une procédure

¹ Rapport n° 4067 (2016-2017) de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, déposé le 29 septembre 2016, sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, p. 93.

² Article 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

³ Les comités de massif sont, en outre saisis pour avis de tout projet de modification de la délimitation des massifs.

⁴ En l'état actuel du droit uniquement lorsque ces schémas prévoient la création d'une ou de plusieurs unités touristiques nouvelles dépassant certains seuils d'autorisation définis au 1° de l'article L. 122-19 du code de l'urbanisme. Le présent projet de loi ne prévoit d'ailleurs plus la mention des unités touristiques nouvelles, dispositif revu à son article 19, cf. commentaire d'article correspondant.

⁵ Article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales.

⁶ « Un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la Nation avec les territoires de montagne », rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 78 (www.ladocumentationfrancaise.fr).

qui semble pertinente à votre rapporteur pour avis, permettant de garantir l'autonomie des assemblées¹.

Concernant **leur organisation**, les comités de massif devraient désormais désigner en leur sein au moins trois commissions spécialisées sur des thématiques relatives à la montagne², et dont la composition et les missions seraient renvoyées au pouvoir règlementaire.

Le présent article **renforce également l'articulation avec le Conseil national de la montagne** en permettant à un comité de massif de pouvoir saisir la commission permanente du CNM de toute question concernant son territoire.

Enfin, il **renforce les prérogatives consultatives du comité de massif** en prévoyant sa consultation sur les **conventions interrégionales de massif**³, les **programmes européens** spécifiques au massif, les **contrats de plan État-région** et les programmes opérationnels européens.

Le comité de massif serait également désormais consulté sur les projets de directives territoriales d'aménagement et de développement durables.

Le présent article modifie ainsi le code de l'urbanisme en conséquence (article L. 102-6). Il prévoit également d'intégrer la consultation des comités de massif dans la procédure qui consiste pour l'autorité administrative à qualifier un projet « *d'intérêt général* » (article L. 102-5), dans l'objectif de déroger à certaines règles de droit commun afin de faire aboutir un projet d'intérêt public.

Comme l'expliquent nos collègues Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel dans leur rapport sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté⁴, cette procédure permet au préfet, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive territoriale d'aménagement et de développement durables⁵, d'enjoindre une commune à réviser ses documents d'urbanisme pour prendre en compte un projet « *présentant un caractère d'utilité publique* ».

¹ C'est la raison pour laquelle votre rapporteur pour avis a d'ailleurs souhaité étendre cette procédure aux désignations des parlementaires du Conseil national de la montagne, prévue à l'article 5 du présent projet de loi.

² L'article 6 du présent projet de loi dispose que ces commissions doivent être compétentes, respectivement, « en matière d'espaces et d'urbanisme, en matière de développement des produits de montagne et en matière de transports et de mobilités ».

³ Dans un souci de simplification, l'article supprime d'ailleurs l'obligation d'informer annuellement le comité de massif des programmes d'investissement de l'État, des régions, des départements et des établissements publics dans le massif, dès lors que celui-ci est informé des décisions d'attribution des crédits contractualisés dans les conventions interrégionales de massif et les programmes opérationnels interrégionaux de massif.

⁴ Rapport n° 827 (2015-2016) fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté de Mmes Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel, déposé le 14 septembre 2016.

⁵ Conformément à l'article L. 102-2 du code de l'urbanisme.

Les comités de massif seraient désormais saisis pour avis dans ce cas, dès lors que la directive territoriale d'aménagement et de développement durables concernerait tout ou partie d'un massif.

Le présent article formalise également dans la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, la possibilité d'associer les comités de massif à l'élaboration du SRADDET, prévue par le code général des collectivités territoriales¹.

Il est à noter que le décret relatif à la délimitation des massifs a été modifié le 10 septembre 2016² afin de prendre en compte les nouveaux périmètres des régions entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016³, comme l'appelaient de leurs vœux nos collègues députées Annie Genevard et Bernadette Laclais dans leur rapport au Premier ministre⁴.

Sous réserve de l'adoption de son amendement rédactionnel COM-278, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 6.

Article 7

(art. 9 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985
relative au développement et à la protection de la montagne)
Convention interrégionale de massif

L'article 7 du projet de loi tend à préciser la définition de la convention interrégionale de massif.

Issue de l'article 9 de la loi « montagne » du 9 janvier 1985⁵, la convention interrégionale de massif est un contrat conclu entre l'Etat et les régions, qui traduit les priorités partagées en matière de développement économique, social et culturel des différents massifs de montagne.

Il s'agit d'un outil opérationnel qui décline concrètement les priorités du schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, régi par l'article 9 *bis* de la loi du 9 janvier 1985 précitée.

Ce schéma est préparé par le comité de massif, instance co-présidée par le préfet coordonnateur de massif, lui-même artisan de la convention

¹ Article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales.

² Décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs, modifié par le décret n° 2016-1208 du 8 septembre 2016.

³ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁴ « Un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la Nation avec les territoires de montagne », rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 79 (www.ladocumentationfrancaise.fr).

⁵ Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne.

interrégionale de massif puisqu'il « *négoce, pour l'Etat, les conventions interrégionales de massif* »¹.

L'exemple de la convention interrégionale du massif des Alpes

Pour la période 2015-2020, la convention interrégionale pour le massif alpin (CIMA) signée le 4 septembre 2015 s'articule autour de quatre axes :

- améliorer l'attractivité des territoires du massif par une amélioration de l'offre de services aux populations et aux entreprises ;
- accompagner la valorisation économique des ressources naturelles, culturelles, patrimoniales et des compétences reconnues dans le massif ;
- accompagner l'adaptation au changement climatique ;
- développer les coopérations inter-massifs et la coopération territoriale entre régions de montagne.

Les signataires de cette convention étaient le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur – également préfet coordonnateur du massif alpin –, les présidents des conseils régionaux de Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, et le directeur de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

La convention prévoit les différentes actions retenues et les financements correspondants des parties prenantes. Elle prévoit ainsi la répartition des engagements financiers entre l'État, les régions et l'agence de l'eau, pour un montant total de 96,96 millions d'euros sur cinq ans.

L'objectif de l'article 7 est de préciser le périmètre de la convention et de formaliser l'intégration des engagements financiers à la convention.

En premier lieu, il supprime les deux premiers alinéas de l'article 9 de la loi du 9 janvier 1985 précitée², devenus obsolètes en raison des évolutions institutionnelles suivantes :

- le premier alinéa évoque « *le plan de la Nation* », or cette notion a disparu de la législation existante depuis sa suppression par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

- le deuxième alinéa évoque quant à lui « *le plan de la région* », dispositions également abrogées par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

En deuxième lieu, il précise les objectifs de la convention, en ajoutant « *l'aménagement et la protection du massif* » parmi les priorités qu'elle doit traduire.

¹ Décret n° 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif.

² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

En troisième lieu, il dispose que la convention prévoit « *les financements mis en œuvre dans ce cadre* » par l'État et les régions, formalisant ce qui existe en pratique dans ces conventions.

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article supprime la mention explicite des collectivités territoriales au titre des acteurs devant « *le cas échéant* » mettre des mesures en œuvre afin d'atteindre les objectifs de la convention. En effet, cette mention, qui n'est qu'une possibilité, n'est pas utile puisque la convention peut avoir d'autres signataires que l'État et la région, dès lors que les deux principales parties à la convention donnent leur accord.

À l'initiative de notre collègue députée Jeanine Dubié, l'article 7 a été modifié en commission à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement et des rapporteurs de la commission des affaires économiques, afin de préciser que l'élaboration de cette convention « fait l'objet d'une consultation des autres collectivités territoriales ».

Si la consultation des collectivités territoriales concernées paraît tout à fait pertinente, l'absence de définition précise de ces dernières impliquerait qu'elles doivent toutes l'être. En l'état actuel de l'article, c'est donc l'ensemble des collectivités concernées qui devraient être consultées, faute de quoi un risque de nullité pourrait peser sur la convention, en cas de contentieux. Or, le nombre de collectivités à consulter dans certains massifs pourrait représenter une charge considérable pour les services de l'État et de la région, de nature à alourdir le processus de conventionnement et le déblocage des financements afférents.

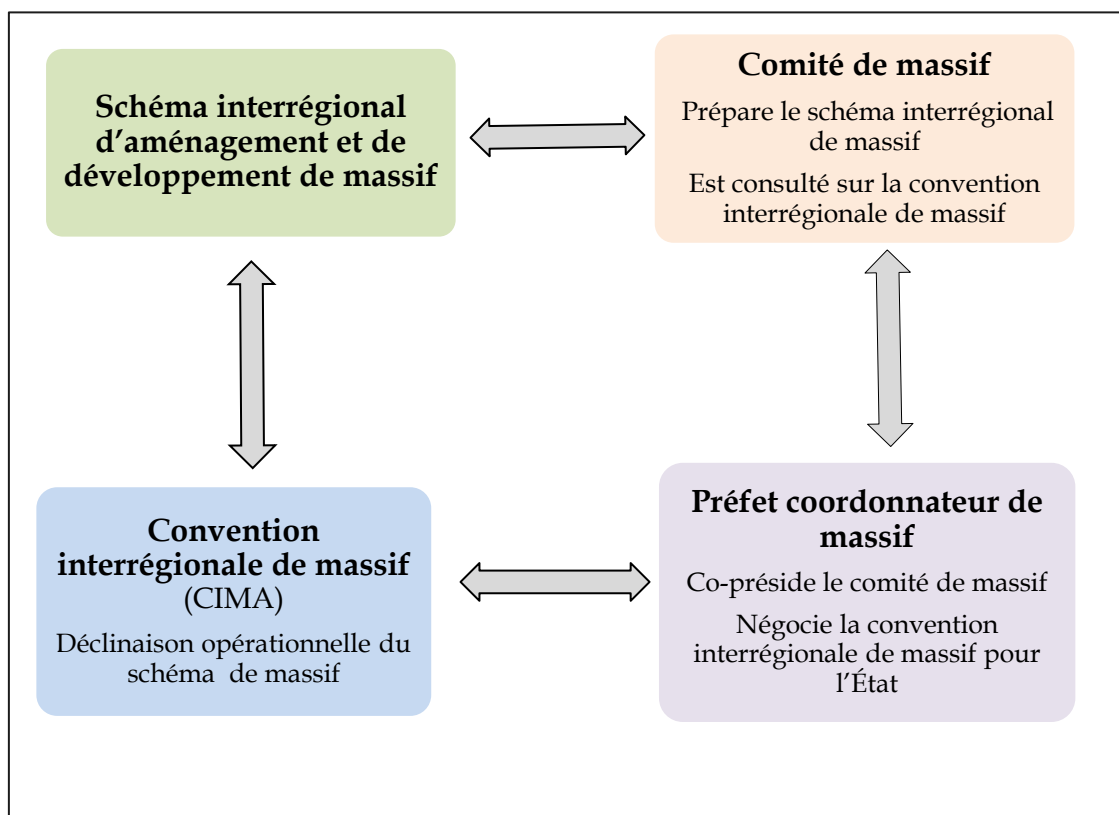
Votre rapporteur pour avis a par ailleurs constaté que le présent projet de loi prévoit à son article 6 que les comités de massif seront désormais consultés sur les conventions interrégionales de massif¹, permettant d'associer pleinement les élus des collectivités territoriales à ces conventions, puisque ces instances sont composées en majorité d'élus locaux².

En conséquence, votre commission a adopté un **amendement COM-279** de son rapporteur pour avis tendant à substituer l'obligation de consultation des autres collectivités territoriales par une simple possibilité d'association. De cette façon, le rôle des collectivités est formalisé dans la loi, sans que cela puisse porter préjudice à la réalisation effective de la convention.

¹ Article 6 du présent projet de loi, cf. commentaire d'article supra.

² Ibid.

Schéma du processus de conclusion de la convention interrégionale de massif



Source : commission des lois du Sénat.

Sous réserve de l'adoption de son amendement COM-279, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 7.

Article 8

(art. 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985

relative au développement et à la protection de la montagne)

Schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif

L'article 8 du projet de loi porte sur les politiques interrégionales de massif, retracées dans un « *schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif*¹, qui constitue le document d'orientation stratégique du massif ».

Prévu à l'article 9 bis de la loi « montagne » du 9 janvier 1985², le schéma de massif, qui peut donner lieu à des déclinaisons thématiques, est préparé par le comité de massif et approuvé par les conseils régionaux concernés, après avis des conseils départementaux.

¹ Désormais abrégé en « schéma de massif » dans le présent commentaire d'article.

² Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne.

Lors de l'examen de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), deux dispositions ont été adoptées à l'initiative du Sénat dans l'objectif de renforcer la prise en compte des spécificités de la montagne au sein du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) nouvellement créé¹ :

- en premier lieu, les objectifs du SRADDET doivent désormais être compatibles avec le schéma de massif² dans les régions comprenant des zones de montagne, à l'initiative de notre ancien collègue Pierre Jarlier et de notre collègue Michel Bouvard ;

- en second lieu, les comités de massif sont associés, dans les régions de montagne, à l'élaboration du SRADDET³, à l'initiative de notre ancien collègue Pierre Jarlier et de notre collègue Annie David.

L'article 8 du projet de loi a pour objet de préciser le contenu du schéma de massif, d'une part, et de formaliser sa prise en compte d'autres documents stratégiques d'autre part.

En premier lieu, il prévoit que le schéma de massif « *prend en compte les chartes de parc national ou de parc naturel régional* ». La notion de « *prise en compte* » constitue le niveau d'opposabilité le moins contraignant entre deux actes⁴.

En second lieu, il précise les « *volets transversaux* » que doit contenir le schéma de massif et les « *chapitres sectoriels* » qui peuvent les compléter.

Les volets transversaux, obligatoires, doivent traiter les sujets suivants pour le massif : les mobilités, le climat, l'air et l'énergie, la prévention et la gestion des déchets et les continuités écologiques, d'une part, le développement économique, l'innovation, l'internationalisation et le développement de l'aménagement numérique, d'autre part.

Les chapitres sectoriels, facultatifs, peuvent être consacrés aux questions suivantes : l'agriculture, notamment pastorale, la forêt, l'industrie,

¹ Comme le rappelle le rapport n° 450, tome I (2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 13 mai 2015, sur le projet de loi portant nouvelle organisation de la République, examiné en seconde lecture au Sénat.

² Article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales : « Les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : (...) e) Le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif dans chacune des régions comprenant des zones de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. »

³ Article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Le Conseil d'Etat, juge, selon une jurisprudence constante que la « *prise en compte* » d'un document d'urbanisme à l'occasion d'une décision administrative autorisant des travaux par exemple, doit s'entendre ainsi : « ne pas s'écarter [de ses] orientations fondamentales, sauf, sous le contrôle du juge pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où cet intérêt le justifie. » Conseil d'État, décision n° 311443 du 17 juin 2010.

l'artisanat, le tourisme et les services. Par mesure de simplification, l'article supprime la référence au schéma stratégique de massif forestier.

En troisième lieu, l'article 8 du projet de loi prévoit que le SRADDET dans son ensemble, et non plus seulement dans ses objectifs et règles générales¹, prend en compte le schéma de massif. Cette disposition semble toutefois, selon votre rapporteur pour avis, constituer un changement mineur. En effet, comme indiqué précédemment, la notion de « *prise en compte* », constitue un niveau d'opposabilité peu contraignant, très proche de la disposition déjà prévue par le droit existant.

Lors de l'examen du présent article, l'Assemblée nationale a adopté des modifications visant à étendre le contenu du schéma de massif. Elle a également introduit dans la loi des dispositions nouvelles visant à permettre l'articulation entre le schéma de massif, les spécificités de la montagne, et les deux schémas de planification de la politique de l'eau que sont le SDAGE² et le SAGE³.

Tout d'abord, à l'initiative de nos collègues députés Béatrice Santais, Joël Giraud et André Chassaigne, un volet transversal consacré à l'eau a été ajouté au schéma de massif, tout comme la « *prévention et la gestion des déchets* » a été définie comme étant « *à l'usage durable des ressources* ».

En deuxième lieu, dans le domaine de l'environnement, la prise en compte par le schéma de massif des « *trames vertes et bleues* »⁴ et des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁵ a également été ajoutée, à l'initiative de nos collègues députées Béatrice Santais et Marie-Noëlle Battistel.

Notre collègue député Martial Saddier a quant à lui obtenu l'introduction de l'obligation de veiller à ce que les SDAGE « *soient adaptés aux zones de montagne* ». Dans le même esprit, à l'initiative de notre collègue députée rapporteur Bernadette Laclais, l'article 8 du projet de loi prévoit que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux⁶ (SAGE) - déclinaison opérationnelle des SDAGE - « *peuvent être adaptés aux spécificités des zones de montagne* ».

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8.

¹ Article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales.

² Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

³ Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

⁴ Article L. 371-2 du code de l'environnement.

⁵ Article L. 212-1 du même code.

⁶ Article L. 212-3 du même code.

Article 8 bis

(art. L. 5222-2 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement des conditions de conclusion des baux ruraux de long terme afférents à des biens indivis entre plusieurs communes

L'article 8 *bis* du projet de loi a pour objet d'assouplir les conditions de conclusion des baux ruraux de long terme afférents à des biens indivis entre plusieurs communes.

Il a été introduit en commission à l'Assemblée nationale par notre collègue députée Jeanine Dubié, avec avis favorable des rapporteurs de la commission des affaires économiques et du Gouvernement.

Comme les particuliers, les communes peuvent posséder des biens en indivision. Cette situation, fréquente dans les Pyrénées, concerne essentiellement des pâturages, marais ou bois. Une circulaire du 10 février 1986 relative à la gestion des biens et droits indivis entre plusieurs communes soulignait que : « *Les biens indivis constituent parfois plus de 40 % des propriétés communales et comportent des équipements importants notamment dans le domaine touristique et thermal.* »

Le **régime des biens indivis entre communes** a été sensiblement modifié par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne. Il est aujourd'hui codifié aux articles L. 5222-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Les communes possédant entre elles des biens et droits indivis doivent constituer, pour leur gestion et pour la gestion des services publics qui s'y rattachent, une **personne morale de droit public administrée par une commission syndicale, composée des délégués des conseils municipaux des communes intéressées¹ et présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux, et par les conseils municipaux de ces communes.**

La **dissolution de la commission syndicale** n'intervient que dans deux hypothèses : d'une part, en cas de création d'un syndicat de communes dont les compétences sont au minimum celles de la commission syndicale, sur proposition de la commission syndicale et sur décision des conseils municipaux des deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population ; d'autre part, en cas de cessation de l'indivision par suite du partage ou de l'aliénation de la totalité des biens. La dissolution est constatée, comme la création, par arrêté du préfet du département ou, le cas échéant, par arrêté conjoint des préfets des départements concernés.

¹ Le nombre de délégués est fixé par la décision institutive. Une représentation égalitaire n'est pas obligatoire. Selon la circulaire précitée du 10 février 1986 : « La décision institutive peut traduire, à cet égard, une certaine proportionnalité entre l'importance des intérêts de chaque commune dans l'indivision et sa représentation à la commission syndicale. »

Les **compétences respectives des conseils municipaux et de la commission syndicale** reposent sur la distinction traditionnelle entre les actes d'administration et de gestion, d'une part, et les actes de disposition, d'autre part, les premiers relevant de la commission syndicale, les seconds des conseils municipaux¹.

La commission syndicale est compétente pour la conclusion des baux² (à l'exception des baux emphytéotiques³ qui sont considérés comme des actes de disposition⁴), la destination des coupes de bois dans les forêts aménagées, la location des droits de chasse⁵, les travaux d'entretien et tout ce qui concerne les biens mobiliers. Elle a pour mission de mettre en valeur les biens indivis, à l'exclusion de tout changement de destination de ces biens (ce qui exclut, par exemple, le défrichement d'une forêt qui entraîne un changement de destination et constitue ainsi un acte de disposition de la compétence des conseils municipaux). Les décisions de la commission syndicale sont prises dans les mêmes conditions que celles des conseils municipaux et sont soumises aux mêmes règles.

La circulaire du 10 février 1986 précitée soulignait ainsi que : *« La dévolution de compétences à la commission syndicale des biens indivis répond à un impératif d'efficacité et à un souci de bonne administration. Un organisme unique doit pouvoir, au lieu et place des communes, faire par lui-même les actes attachés à ses attributions. Les décisions de la commission syndicale sont prises à la majorité des suffrages exprimés dans les conditions identiques à celles applicables à l'adoption des décisions des conseils municipaux. »*

Toutes les questions de propriété sont réservées aux conseils municipaux. Eux seuls peuvent, à ce titre, en ce qui concerne les biens immobiliers, provoquer le partage des biens indivis, en décider la vente ou l'échange, délibérer sur les acquisitions et consentir des transactions. Si l'unanimité est exigée des conseils municipaux pour les aliénations de biens (vente, échange, partage), les décisions relatives aux acquisitions de biens immobiliers et aux transactions qui s'y rapportent sont prises à la majorité

¹ CE 26 avr. 1985, Cne de Larrau, req. n°s 31752, 44482, 45259, 48725 et 48727 : les conseils municipaux étant dessaisis des actes de pure administration et de mise en valeur et la commission syndicale ne pouvant empiéter sur les attributions des conseils municipaux, toute décision prise sur un objet étranger aux attributions respectivement dévolues à chacune des autorités est illégale et susceptible d'annulation.

² CE 6 août 1907, Commission syndicale de la Vallée de Saint-Savin : les commissions syndicales en biens indivis peuvent régler souverainement les conditions des baux inférieurs à une durée de 18 ans (en l'espèce, baux relatifs aux établissements thermaux).

³ Aux termes de l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, sont des baux emphytéotiques les baux de plus de dix-huit ans.

⁴ CE, sect. int. et TP réunies, avis, 26 févr. 1919 : les pouvoirs conférés aux commissions syndicales ne comprennent pas la passation d'un contrat abandonnant pour 99 ans, moyennant une redevance importante, divers droits de riveraineté ou de passage, ainsi que tous les droits utiles à l'aménagement et à l'exploitation de chutes d'eau, existant sur des terrains appartenant à des communes faisant partie d'un syndicat, car il ne s'agit pas là d'un bail ordinaire.

⁵ CE 26 avr. 1985, Cne de Larrau, req. n°s 31752, 44482, 45259, 48725 et 48727.

des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées. Selon la circulaire du 10 février 1986 précitée, cet assouplissement prévu par la loi du 9 janvier 1985 devait « *permettre d'éviter que, par une impossibilité de dégager l'unanimité, tout développement économique des indivisions soit freiné.* »

Dans le même objectif, l'article 8 *bis* du projet de loi tend à modifier l'article L. 5222-2 du code général des collectivités territoriales afin de **permettre que les décisions relatives aux conclusions de baux supérieurs à dix-huit ans** soient elles aussi **prises à la majorité des deux tiers**, et non plus à l'unanimité, des conseils municipaux des communes intéressées.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, ce régime de gestion des biens indivis des communes par une commission syndicale et les conseils municipaux des communes intéressées serait tombé en désuétude et ne concernerait plus qu'un nombre limité de communes, du fait du développement de l'intercommunalité.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8 *bis*.

CHAPITRE III

PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DES SERVICES PUBLICS

Article 8 nonies

(art. 96 *bis* (nouveau) de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985
relative au développement et à la protection de la montagne)
Modalités d'exercice du secours d'urgence sur les pistes de ski

L'article 8 *nonies* du projet de loi tend à préciser que **le maire peut confier à un prestataire public ou privé l'exécution matérielle du secours d'urgence pour les victimes d'accidents de ski.**

Il résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale en séance publique d'un amendement de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques, sous-amendé par M. Martial Saddier (groupe Les Républicains) afin d'en préciser le périmètre¹. Cet amendement ainsi sous-amendé a reçu l'avis favorable du Gouvernement.

¹ L'amendement de M. Saddier a précisé que le présent article s'applique « sur les pistes de ski définies par l'article R. 122-8 du code de l'urbanisme » et non « sur le domaine skiable » comme initialement envisagé.

1. L'organisation des secours en cas d'accidents de ski

Deux cas de figure doivent être distingués :

- **le secours en montagne** : l'accident a lieu dans une zone non accessible depuis une remontée mécanique. L'intervention est alors assurée par l'**État** (gendarmerie, unités spécialisées des sapeurs-pompiers, *etc.*) dans les conditions fixées par le ministre de l'intérieur¹. En 2011, le secours en montagne a représenté entre 5 000 et 8 000 interventions et 181 décès ont été recensés² ;

- **le secours sur pistes** : l'accident a lieu sur une piste de ski aménagée ou sur les terrains « *interstitiels* » qui correspondent aux parties non balisées situées entre plusieurs pistes ou en bordure de ces dernières³. L'opération de secours est alors placée sous l'autorité du **maire**, au titre de son pouvoir de police générale (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales). En 2011, le secours sur pistes a représenté 52 000 interventions et 13 décès ont été recensés⁴.

Le présent article concerne ce second cas de figure.

Pour exercer son pouvoir de police municipale, le maire s'appuie sur des **pisteurs secouristes** qui peuvent être des agents publics (exercice de la compétence en régie) ou privés (délégation de la compétence)⁵.

Le nombre de pisteurs-secouristes est aujourd'hui estimé à 2 300⁶. À titre d'exemple, la station de Valloire (Savoie) compte 18 pisteurs-secouristes, dont un maître-chien et quatre spécialistes des conditions météorologiques⁷.

2. Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale

L'article 8 *nonies* vise, selon les auteurs de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, à **reconnaître** « *la singularité de l'organisation des secours dans les zones de montagne, de manière à ce que la formation et les*

¹ Circulaire du 6 juin 2011 relative aux orientations générales pour la mise en œuvre des moyens publics concourant au secours en montagne et sa formalisation dans le cadre d'une disposition spécifique ORSEC.

² Source : Cour des comptes, « L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages », septembre 2012, p. 17 et 18 (<http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Organisation-du-secours-en-montagne-et-de-la-surveillance-des-plages>).

³ Circulaire n° 78-003 du 4 janvier 1978 sur la sécurité et les secours dans les communes où se pratiquent les sports d'hiver.

⁴ Source : Cour des comptes, *op.cit.*, p. 17 et 18.

⁵ En effet, s'il n'est pas possible de déléguer le pouvoir de police en tant que tel (Conseil d'État, 17 juin 1932, ville de Castelnaudary, n° 1204), la jurisprudence permet de déléguer l'exercice matériel de ce pouvoir (Conseil d'État, 24 mai 1968, ministre de l'Intérieur c/ Chambrin, n° 69733).

⁶ Source : domaines skiabiles de France.

⁷ Source : www.pisteurs-secouristes.fr/

moyens des opérateurs intervenant dans ce cadre soient adaptés à la mission qui est la leur ».

Il **reprend, pour l'essentiel, l'état du droit**, en consacrant au niveau législatif la possibilité de déléguer à un prestataire public ou privé l'exécution matérielle des prestations de secours sur pistes.

Si le cas de la régie n'est pas explicitement mentionné par le présent article, un maire aurait toujours la faculté de confier les prestations de secours à ses propres équipes, sans avoir obligatoirement à les déléguer.

Toutefois, par rapport au droit en vigueur, cet article :

- prévoit explicitement **la nécessité pour le prestataire de « disposer de moyens matériels adaptés et des personnels qualifiés »** ;

- réserve le secours sur pistes aux accidents constatés « sur les pistes de ski définies à l'article R. 122-8 du code de l'urbanisme »¹.

Le **périmètre** des secours sur pistes proposé par l'article 8 *nonies* serait donc **plus restreint que l'actuel**², qui comporte, outre les pistes, les terrains « *interstitiels* » non balisés et situés entre plusieurs pistes ou en bordure de celles-ci. C'est par exemple sur ces terrains qu'est survenu l'accident de ski de l'ancien pilote automobile Michael Schumacher le 29 décembre 2013.

3. La position de votre commission

Les auditions de votre rapporteur pour avis n'ont pas permis de justifier ce changement de périmètre. Elles ont démontré, au contraire, **l'efficacité de l'organisation actuelle des secours**.

À l'initiative de son rapporteur pour avis, votre commission a donc adopté **l'amendement COM-280** pour revenir au droit en vigueur et inclure les pistes de ski et les terrains « *interstitiels* » dans le périmètre de la délégation du secours sur pistes.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8 *nonies*.

¹ Article du code de l'urbanisme selon lequel : « une piste de ski alpin est un parcours sur neige réglementé, délimité, balisé, contrôlé et protégé des dangers présentant un caractère anormal ou excessif, éventuellement aménagé et préparé, réservé à la pratique du ski alpin et des activités de glisse autorisées ».

² Périmètre actuellement défini par la circulaire n° 78-003 du 4 janvier 1978.

TITRE II

SOUTENIR L'EMPLOI ET LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE EN MONTAGNE

CHAPITRE IV

DÉVELOPPER LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET TOURISTIQUES

Article 17 ter

(art. L. 342-20 du code du tourisme)

Régime des servitudes de passage sur le domaine skiable

L'article 17 *ter* du projet de loi vise à **clarifier et à élargir la « servitude loi montagne »** prévue aux articles L. 342-20 à L. 342-23 du code du tourisme pour faciliter le développement d'activités sportives et touristiques en montagne.

Il est issu d'un amendement présenté en séance publique par Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement. Il reprend la proposition 16. B de leur rapport de septembre 2015 sur l'acte II de la loi montagne¹.

1. Une servitude d'utilité publique pour développer les activités sportives et touristiques en montagne

1.1. Le périmètre de la servitude

Une servitude instituée pour l'utilité publique constitue une charge imposée par l'autorité administrative au propriétaire d'un bien dans un but d'intérêt général. Cette charge peut correspondre à un droit de passage, de puisage, d'utilisation, etc.

La loi « montagne » du 9 janvier 1985² a créé une servitude particulière, aujourd'hui codifiée dans le code du tourisme.

Concrètement, le préfet établit, sur proposition du conseil municipal ou de l'établissement public de coopération intercommunale concerné, une **servitude sur une propriété privée** pour :

- équiper des sites nordiques ;
- aménager et utiliser des pistes de ski alpin ou permettre le survol des remontées mécaniques ;

¹ « Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne », rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 53.

² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

- accéder aux sites d'alpinisme, d'escalade, aux sports de nature¹ et aux refuges de montagne, lorsque la situation géographique le nécessite.

En 1985, il s'agissait essentiellement de permettre le développement d'activités touristiques hivernales, en suivant le principe « *la neige efface le cadastre* ».

L'article L. 342-20 du code du tourisme précise toutefois qu'une **servitude peut être instituée en dehors des périodes d'enneigement** pour assurer, **dans le périmètre plus restreint d'un site nordique**, le passage, l'aménagement et l'équipement de pistes de loisirs non motorisés.

Enfin, l'article L. 342-23 du même code définit des hypothèses où la mise en œuvre de la servitude n'est pas autorisée².

En pratique, la création d'une telle servitude demande **entre six et neuf mois** de procédure³.

1.2. Les garanties apportées aux propriétaires

Portant atteinte à l'exercice du droit de propriété, la « *servitude loi montagne* » est encadrée par différentes mesures :

- les zones susceptibles de faire l'objet de ce dispositif doivent être délimitées dans le **plan local d'urbanisme** (article L. 342-19 du code du tourisme)⁴ ;

- une **enquête parcellaire** doit être menée (article L. 342-21 du même code) avant la création de la servitude⁵ ;

- un décret en Conseil d'État est nécessaire en cas d'opposition du conseil municipal d'une des communes concernées ;

- la servitude ouvre **droit à indemnité** si elle cause un préjudice direct, matériel et certain au propriétaire ou à l'exploitant du terrain. L'indemnité est fixée à l'amiable ou, à défaut, par le juge de l'expropriation (articles L. 342-24 à L. 342-26 du même code).

¹ Les sports de nature sont définis par l'article L. 311-1 du code du sport comme ceux qui « s'exercent dans des espaces ou sur des sites et itinéraires qui peuvent comprendre des voies, des terrains et des souterrains du domaine public ou privé des collectivités publiques ou appartenant à des propriétaires privés, ainsi que des cours d'eau domaniaux ou non domaniaux » (VTT, équitation, randonnée, etc.).

² À titre d'exemple, la « servitude loi montagne » n'est pas autorisée sur les terrains situés à moins de vingt mètres des bâtiments d'habitation, sauf dans le cas où ces derniers ont été construits après l'aménagement des pistes.

³ Source : Domaines skiables de France.

⁴ Cette inscription dans le PLU n'est toutefois pas obligatoire lorsque la servitude facilite la pratique du ski de fond ou l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature.

⁵ Cf. article R. 131-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour plus de précisions. Cette forme d'enquête publique vise, pour mémoire, à déterminer les biens situés dans l'emprise du projet et à identifier les propriétaires.

Si la servitude est susceptible de « *compromettre gravement une exploitation agricole ou sylvoicole* », le propriétaire (un agriculteur) peut mettre en demeure le bénéficiaire (la société exploitant la piste de ski par exemple) pour qu'il achète le terrain. À défaut d'accord, le prix de vente est fixé par le juge de l'expropriation (article 54 de loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne).

2. L'extension et la clarification de la « *servitude loi montagne* »

L'article 17 *ter* vise principalement à **assouplir les conditions de mise en œuvre de ce dispositif en dehors des périodes d'enneigement** : en été, la servitude pourrait concerner un site nordique – comme aujourd'hui – mais également le **domaine skiable**¹.

L'extension des servitudes en dehors des périodes d'enneigement est toutefois susceptible de créer des conflits d'usages. Comme le rappelle notre collègue rapporteur Bernadette Laclais, « *en hiver, les limites parcellaires disparaissent sous le manteau neigeux, qui recouvre tout. L'une des forces de la loi de 1985, c'est alors d'autoriser de passer partout. En hiver, l'exploitation agricole s'interrompt : les remontées mécaniques ne gênent pas les agriculteurs puisque leur activité est suspendue* »², ce qui n'est pas forcément le cas en été.

Pour prévenir d'éventuelles difficultés, **nos collègues députés ont chargé les chambres d'agriculture d'émettre un avis** sur les servitudes utilisées en dehors des périodes d'enneigement. Leur silence vaudrait acceptation dans un délai de deux mois.

Le présent article propose, enfin, des clarifications rédactionnelles et diverses coordinations³, notamment pour prendre en compte des modifications apportées au code du tourisme⁴.

Pour assurer la lisibilité du dispositif, votre commission propose de le « *rapatrier* » au sein du code du tourisme l'actuel article 54 de la loi « *montagne* »⁵ (**amendement COM-281**).

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 17 *ter*.

¹ Alinéa 4 du présent article.

² Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance du mercredi 12 octobre 2016.

³ Alinéas 1 à 3 et 5 du présent article.

⁴ Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme.

⁵ Article qui concerne, pour mémoire, la mise en demeure du propriétaire à l'attention du bénéficiaire de la servitude pour que ce dernier achète le terrain. Cette disposition est réservée à l'hypothèse où une exploitation agricole ou sylvoicole est compromise par la servitude.

CHAPITRE V ORGANISER LA PROMOTION DES ACTIVITÉS TOURISTIQUES

Article 18

(art. L. 134-1 du code du tourisme, art. L. 5214-16, L. 5216-5
et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales)

Dérogation au transfert de la compétence

« promotion du tourisme »

et maintien d'offices de tourisme

L'article 18 du projet de loi vise à instaurer une dérogation au transfert de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* », pour les communes stations classées de tourisme et membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération.

Prévu par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le transfert de la compétence tourisme aux communautés de communes et d'agglomération doit intervenir au 1^{er} janvier 2017¹.

1. L'état du droit en matière de transfert de la compétence relative à la promotion du tourisme

a) La promotion du tourisme, une compétence partagée qui s'inscrit dans le cadre du renforcement de l'intercommunalité

L'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales dispose, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, que « *la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions (...). Les compétences en matière de (...) tourisme (...) sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

¹ L'article 68 de la loi précitée prévoit en effet que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, existant à la date de publication de cette loi, doivent se mettre en conformité avec ses dispositions relatives à leurs compétences avant le 1^{er} janvier 2017.

Tableau récapitulatif des principales compétences en matière de tourisme

	État	Région	Département	Commune ou intercommunalité
Compétences	Définit et met en œuvre la politique nationale de tourisme	Est créé dans chaque région un comité régional du tourisme (CRT)	Peut créer un comité départemental du tourisme (CDT)	Définit la politique locale du tourisme
	Réglemente, agréé et classe les équipements, organismes et activités touristiques	Élabore le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs	Élabore le schéma d'aménagement touristique départemental	Peut créer un office de tourisme, chargé des missions d'accueil, d'information, de promotion touristique locale et de coordination des divers partenaires, y compris privés, du développement touristique local
	Assure la promotion de la « destination France »	Coordonne, dans la région, les initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de l'information touristique et de la promotion sur les marchés étrangers	Élabore le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées	
	Favorise la coordination des initiatives publiques et privées			
	Apporte son concours aux actions de développement touristique des collectivités territoriales			

Sources : code du tourisme et commission des lois du Sénat.

La même loi prévoit également, à l'article L. 134-1 du code du tourisme, que l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI)¹ exercent de plein droit, en lieu et place de leurs communes membres, la compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

Le transfert de cette compétence est déjà effectif, depuis janvier 2014, pour les communes qui sont membres de communautés urbaines² ou de métropoles³, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

La conséquence de ce transfert de compétence réside dans la substitution d'un seul office de tourisme intercommunal aux différents offices de tourisme municipaux, et dans la définition de la politique du tourisme par l'intercommunalité.

¹ Sont concernées : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, dont la métropole de Lyon.

² Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

³ Articles L. 5217-2 pour les métropoles de droit commun et L. 3641-1 pour la métropole de Lyon.

Les offices pré-existants sont alors transformés en bureaux d'information de l'office intercommunal, à l'exception de celui qui devient le siège de cet office¹.

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont ainsi la possibilité, comme l'indiquent nos collègues députées Annie Genevard et Bernadette Laclais dans leur rapport au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, « de redéfinir le maillage territorial »².

b) Deux possibilités de maintenir un office de tourisme « distinct » ont toutefois été prévues par la loi NOTRe, sans dérogation au transfert de la compétence

Pour les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, le maintien d'un office de tourisme « distinct » n'est possible que dans deux cas :

- lorsqu'il y a coexistence de plusieurs marques territoriales protégées³ : sont notamment concernées les intercommunalités où plusieurs communes ont fait une demande de dépôt de marque territoriale auprès de l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) ;

- lorsqu'une commune dispose du statut de commune touristique ou de celui de station classée de tourisme : le maintien d'un office de tourisme distinct peut alors être décidé par l'organe délibérant de l'EPCI au plus tard trois mois avant l'entrée en vigueur du transfert de la compétence, soit avant le 1^{er} janvier 2017⁴.

Ces dispositions dérogatoires ne remettent toutefois pas en cause le transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

Comme le précisent nos collègues députées Annie Genevard et Bernadette Laclais dans le rapport précité⁵, les offices de tourisme maintenus sont des offices « distincts », mais non municipaux, à compétence territoriale limitée, et relevant de l'office de tourisme intercommunal.

La politique touristique demeure dans ce cas définie au niveau de l'intercommunalité, politique à laquelle devront se conformer toutes les communes, même celles qui auront des offices de tourisme « distincts », qui n'auront donc aucune autonomie dans ce domaine.

¹ Article L. 134-2 du code du tourisme.

² Rapport n° 4067 (2016-2017) de Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

³ Article L. 133-1 du code du tourisme.

⁴ Article L. 134-2 du code du tourisme.

⁵ Rapport n° 4067 (2016-2017) de Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

2. La possibilité ouverte par le projet de loi de permettre à certaines communes de déroger partiellement au transfert de la compétence en conservant un office de tourisme municipal

L'article 18 du projet de loi tend à permettre aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme, membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, **de conserver la compétence « promotion du tourisme » et de maintenir leur propre office de tourisme municipal**, indépendant de celui de l'EPCI, et de continuer à mener des actions autonomes.

Cette proposition rejoint d'ailleurs la position exprimée par votre commission au moment de l'examen de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République déjà citée, qui avait adopté, sur proposition de ses deux rapporteurs, notre ancien collègue Jean-Jacques Hyst et notre collègue René Vandierendonck, la suppression de la promotion du tourisme des blocs de compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération, pour l'intégrer au champ de leurs compétences optionnelles¹.

Le régime des communes touristiques

et des communes érigées en stations classées de tourisme

Les communes ayant une activité touristique peuvent bénéficier de deux types de statuts règlementés par l'État : le statut de commune touristique, attribué par arrêté préfectoral pour une durée de cinq ans, et le régime de la station classée de tourisme, attribué par décret pour une durée de douze ans.

1. Les communes touristiques

Les communes touristiques sont définies par la loi² comme celles qui mettent en œuvre une politique locale du tourisme, offrent des capacités d'hébergement pour l'accueil d'une population non résidente³ ou bénéficient d'une part supplémentaire de dotation globale de fonctionnement au titre du tourisme.

À ce sujet, plusieurs représentants d'associations d'élus locaux, auditionnés par votre rapporteur pour avis, ont indiqué que le ratio exigé concernant la capacité d'hébergement non permanente, calculé par rapport à la population municipale de la commune pouvait, dans certains cas, constituer un frein à l'obtention du statut de commune touristique, en raison des difficultés rencontrées par certaines communes pour développer davantage de logements destinés à la population non résidente.

¹ Rapport n° 174 (2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 décembre 2014 et Rapport n° 450, tome I (2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 13 mai 2015. Voir en particulier les commentaires des articles 18 et 19 du projet de loi et le compte rendu de leur examen en commission.

² Article L. 133-11 du code du tourisme.

³ Article R. 133-33 du code du tourisme.

2. Les communes érigées en stations classées de tourisme

Seules les communes touristiques qui le souhaitent peuvent ensuite, si elles disposent d'un office de tourisme classé en première catégorie¹, engager une démarche pour devenir des stations classées de tourisme.

La loi prévoit en effet que seules peuvent bénéficier de ce statut « les communes touristiques et leurs fractions qui mettent en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques tendant, d'une part, à assurer la fréquentation plurisaisonnière de leurs territoires, d'autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives (...)»².

Les critères à respecter sont fixés par l'arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme.

Dans sa rédaction initiale, l'article 18 tendait à permettre aux communes déjà érigées en stations classées de tourisme ou en voie de l'être, de conserver leur propre office de tourisme municipal sous réserve, d'une part, d'avoir délibéré en ce sens et, d'autre part, pour celles qui ne le sont pas encore, d'avoir déposé un dossier de classement en station de tourisme avant le 1^{er} janvier 2017.

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'État relevait la conformité de cette disposition au principe d'égalité devant la loi au motif « *qu'au regard de l'objet du projet de loi, qui est de permettre aux communes qui le souhaitent de pouvoir conserver un office de tourisme propre, l'appartenance à la catégorie des stations de tourisme, en ce qu'elle traduit une démarche volontaire et un dynamisme concrétisé notamment par des travaux et des équipements, constitue une différence de situation de nature à justifier, au regard du principe d'égalité, le périmètre donné à cette mesure dérogatoire* »³.

L'article prévoyait également un dispositif de caducité de la délibération municipale, en cas de rejet de la demande de classement par le préfet, la compétence revenant alors à l'EPCI de rattachement de la commune.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications à ce dispositif.

En premier lieu, le champ de la dérogation au transfert de compétence a été précisé. Initialement restreint à la création d'offices de tourisme municipaux, il a été étendu en commission, par les rapporteurs de l'Assemblée nationale, à l'ensemble de la compétence « *promotion du tourisme,*

¹ Obligation prévue par l'article 3 de l'arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme, modifié par l'arrêté du 10 juin 2011.

² Article L. 133-13 du code du tourisme.

³ Avis du Conseil d'Etat n° 391883 sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

dont la création d'offices de tourisme », avec l'avis favorable du Gouvernement, ce qui semble en effet plus cohérent à votre rapporteur pour avis.

En deuxième lieu, deux amendements ont été adoptés en séance publique, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, afin d'étendre le dispositif.

Comme indiqué précédemment, pour être érigée en station classée de tourisme, une commune doit à la fois être une commune touristique au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, et disposer d'un office de tourisme de première catégorie.

Afin de prendre en compte la situation des communes touristiques dépourvues d'office de tourisme de première catégorie, qui ne peuvent avoir déposé une demande de classement en station de tourisme avant le 1^{er} janvier 2017, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de nos collègues députés¹, deux amendements qui permettent à ces communes touristiques de déposer un dossier de classement de leur office de tourisme en première catégorie jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

L'Assemblée nationale n'a toutefois pas prévu dans quel délai ces communes devaient ensuite déposer un dossier de classement en station de tourisme.

Votre rapporteur pour avis souhaite remédier à cette difficulté, en prévoyant que les communes touristiques qui le souhaitent puissent disposer de deux ans, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2019, pour avoir un office de tourisme de première catégorie, d'une part, déposer leur demande de classement en station de tourisme, d'autre part, et ainsi conserver leur compétence.

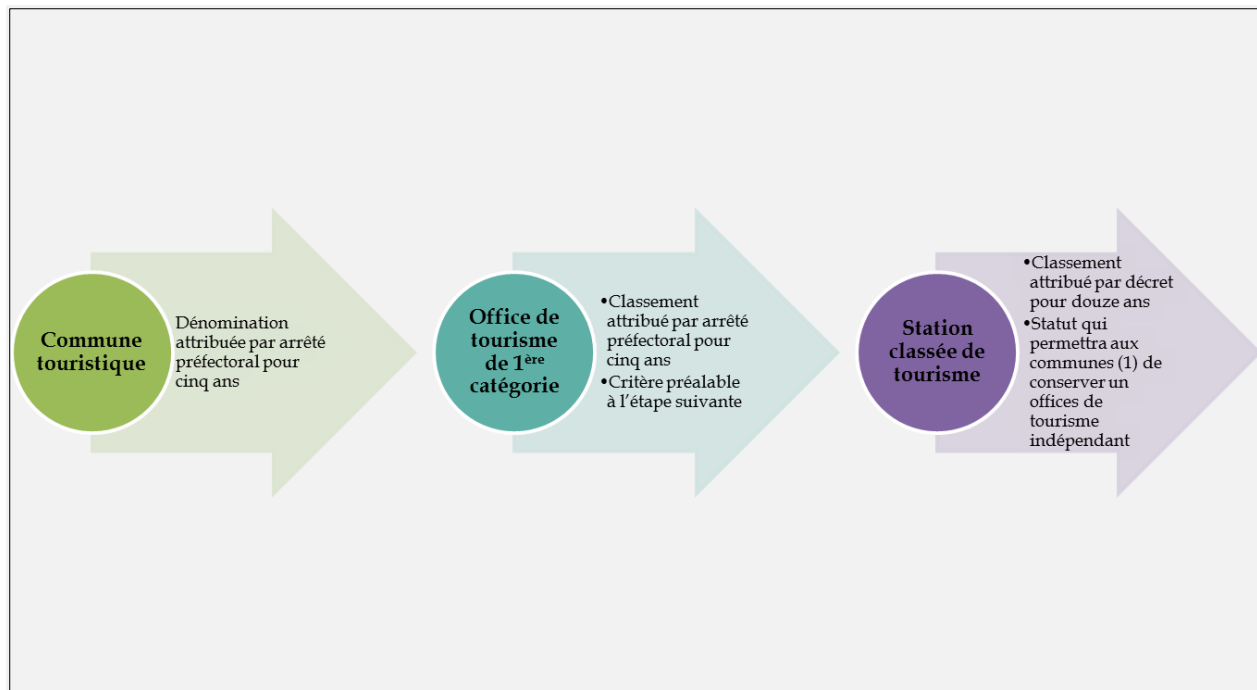
Au final, dans l'hypothèse proposée par votre rapporteur pour avis, il y aurait donc le double délai suivant à respecter pour les communes touristiques :

- le 1^{er} janvier 2017 pour décider par délibération de conserver la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* » ;

- le 1^{er} janvier 2019 pour avoir obtenu un office de tourisme de première catégorie, d'une part, et déposé une demande de classement en station de tourisme, d'autre part.

¹ Annie Genevard et Bernadette Laclais pour le premier amendement et Charles-Ange Ginesy pour le second.

Schéma des critères requis pour l'obtention du statut de station classée de tourisme



Sources : code du tourisme et commission des lois du Sénat.

En troisième lieu, le dispositif dérogatoire au transfert de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* » a été étendu aux communes membres de la métropole d'Aix-Marseille Provence, à l'initiative des deux rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale Annie Genevard et Bernadette Laclais, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République avait fixé jusqu'au 1^{er} janvier 2018 aux communes membres de cette métropole pour organiser le transfert¹ de leur compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* », avant que la métropole ne l'exerce de plein droit². Comme l'a indiqué le rapporteur Annie Genevard lors de l'examen du texte en séance publique³, « *dans la mesure où la métropole d'Aix-Marseille, créée le 1^{er} janvier 2016, dispose d'un statut dérogatoire, le transfert de cette compétence ne sera pleinement effectif qu'au 1^{er} janvier 2018 : il est donc encore possible d'y déroger* ».

Les communes membres de la métropole d'Aix-Marseille Provence, érigées en stations classées de tourisme, ou en voie d'obtenir le classement auront donc, aux termes de l'article 18 du projet de loi, jusqu'au 1^{er} janvier 2018 pour délibérer afin de conserver leur compétence et, pour celles qui ne

¹ Article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance publique du mercredi 12 octobre 2016.

l'ont pas encore fait, déposer auprès des services de l'État leur demande de classement en station classée de tourisme.

4. L'avis de votre commission

Votre rapporteur pour avis soutient les dispositions du présent article, de même qu'il souscrit aux modifications introduites à l'Assemblée nationale, sous réserve de son amendement COM-282 de clarification du dispositif, précédemment exposé et adopté par votre commission.

Votre rapporteur tient également à rappeler, pour mémoire, que, lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, M. Jean-Michel Baylet, a indiqué que si la loi n'était pas promulguée au 1^{er} janvier 2017, des instructions seraient données aux services de l'État pendant la période transitoire, afin que les communes touristiques ne soient pas pénalisées dans l'attente dans la promulgation de la loi¹.

Sous réserve de l'adoption de son amendement COM-282, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 18.

TITRE III RÉHABILITER L'IMMOBILIER DE LOISIR PAR UN URBANISME ADAPTÉ

Le titre III du présent projet de loi traite des **règles d'urbanisme applicables en zone de montagne**.

L'objectif de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985² était de concilier le développement des stations de sport d'hiver, d'une part, et la protection des espaces naturels, d'autre part³.

Par conséquent, le code de l'urbanisme fixe un **régime propre** aux territoires de montagne (articles L. 122-1 à L. 122-25), régi par le **principe « d'urbanisation en continuité »**. Des dérogations à ce principe sont toutefois prévues, notamment pour les **unités touristiques nouvelles (UTN)**.

La plupart des dispositions du présent titre III ne modifie qu'à la marge ce régime d'urbanisme, à l'exception de l'article 19 qui réforme en profondeur le droit applicable aux UTN.

¹ *Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance publique du mercredi 12 octobre 2016.*

² *Loi relative au développement et à la protection de la montagne.*

³ *Cf. l'exposé général pour plus de précisions.*

CHAPITRE I^{ER} RÉNOVER LA PROCÉDURE DES UNITÉS TOURISTIQUES NOUVELLES

Article 19

(art. L. 104-1, L. 121-13, L. 122-15 à L. 122-27, L. 141-23, L. 143-20, L. 143-25, L. 143-26 [abrogé], L. 143-28, L. 151-4, L. 151-6, L. 151-7, L. 153-16, L. 153-25, L. 153-27, L. 472-2 et L. 472-4 du code de l'urbanisme, art. L. 333-2, L. 341-16 et L. 563-2 du code de l'environnement, art. L. 342-6 du code du tourisme et art. 74 *bis* [nouveau] de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985

relative au développement et à la protection de la montagne)

Modification de la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN)

La procédure des unités touristiques nouvelles (UTN) a été créée en 1977¹ pour **faciliter la construction d'ouvrages touristiques en montagne (lieux d'hébergement, remontées mécaniques, bâtiments touristiques, etc.)**.

Son principal intérêt est de **déroger au principe « d'urbanisation en continuité »** fixé par les articles L. 122-5 à L. 122-7 du code de l'urbanisme et selon lequel, en montagne, les nouvelles constructions doivent être situées en continuité des bâtiments existants².

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, ont été recensées **entre 2007 et 2014** :

- **trente-quatre unités touristiques nouvelles d'échelle régionale ou interrégionale**, dont vingt-huit dans les Alpes, quatre dans les Pyrénées et deux dans le Massif central ;

- **une trentaine d'UTN de niveau local**, dont vingt-quatre dans les Alpes et cinq dans les Pyrénées.

Les UTN correspondent à des projets structurants qui peuvent représenter plusieurs millions d'euros d'investissement, comme le démontre l'exemple d'Avoriaz.

Un exemple d'UTN : la restructuration de la station d'Avoriaz

En 2008, la commune de Morzine (Haute-Savoie) a eu recours à la procédure UTN pour restructurer la station d'Avoriaz, créée dans les années 60.

L'objectif était notamment de construire plus de **400 logements de tourisme**, de rénover le centre aquatique et d'agrandir le parking souterrain du quartier de la Falaise.

¹ Décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne.

² Cf. le commentaire de l'article 20 A pour plus de précisions sur le principe d'urbanisation en continuité.

L'UTN a été autorisée par le préfet coordonnateur de massif le 27 janvier 2009.

La commune a investi plus de **13 millions d'euros de fonds propres** dans ce projet pour financer plusieurs équipements publics (création d'un bâtiment d'accueil des touristes, d'une nouvelle maison médicale, d'une déchetterie, etc.).

Elle a confié la réalisation des autres bâtiments à la société *Pierre et Vacances* dans le cadre d'un « *contrat d'opérateur touristique* » **d'une durée de vingt ans**. À ce titre, la société a par exemple financé la restructuration du centre aquatique (environ 11,5 millions d'euros), équipement dont elle restera gestionnaire jusqu'à l'issue du contrat.

L'article 106 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques¹ habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer les UTN².

Face aux réserves exprimées par plusieurs acteurs sur le contenu du projet d'ordonnance, **le Gouvernement a renoncé à son habilitation et a introduit la réforme des UTN au sein du présent projet de loi.**

L'article 19 réforme de manière substantielle les UTN, notamment en distinguant les opérations de grande ampleur, « *UTN structurantes* », de celles de taille plus modeste, « *UTN locales* ».

Tout en souscrivant au principe de cette réforme, **vostra commission propose de simplifier le texte adopté par l'Assemblée nationale pour garantir l'efficacité de cette procédure UTN et ne pas perturber les projets correspondants.**

Il convient, en effet, de garantir l'adéquation entre cette procédure, d'une part, et les enjeux économiques, d'autre part. La procédure UTN doit rester suffisamment souple pour permettre aux stations de montagne de s'adapter rapidement aux nouvelles demandes de leurs clients.

1. Les UTN : une procédure dérogatoire au droit commun pour faciliter le développement économique des communes de montagne

1.1. Les projets concernés et les différentes catégories d'UTN

En l'état du droit, les unités touristiques nouvelles (UTN) peuvent concerner **trois types d'opérations** (actuel article L. 122-16 du code de l'urbanisme) :

a) la construction d'hébergements touristiques (hôtels, logements, centres d'accueil et d'orientation des touristes, etc.) ;

b) la création de remontées mécaniques ;

c) la réalisation d'aménagements touristiques dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

¹ Loi n° 2015-990, dite « Loi Macron ».

² Le délai d'habilitation était d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit jusqu'au 6 août 2016.

Ce décret en Conseil d'État précise la liste de ces opérations (pistes de ski, golfs, campings, terrains de sport, etc.)¹. **En l'état du droit, il exclut du champ UTN les petits projets.** À titre d'exemple, accroître un domaine skiable de moins de 100 hectares n'entre pas dans le cadre des UTN mais répond aux règles d'urbanisme de droit commun. Sa construction demande alors d'établir une étude de discontinuité dans les conditions prévues par l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme.

Les projets UTN poursuivent les objectifs fixés par l'actuel article L. 122-15 du code de l'urbanisme : prise en compte de la « *communauté d'intérêt* » des collectivités concernées, contribution à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, utilisation rationnelle du patrimoine bâti, préparation de formules de gestion locative des constructions nouvelles, respect de la qualité des sites et des grands équilibres naturels.

En complément, certaines UTN peuvent imposer la réalisation de logements pour les salariés des stations de montagne et comporter des prescriptions pour l'accès aux pistes des skieurs non résidents (actuel article L. 122-21 du code de l'urbanisme)².

Le régime applicable aux UTN dépend de **deux facteurs** (actuel article L. 122-19 du même code) :

- **la couverture - ou non - de la zone de l'opération par un schéma de cohérence territoriale (SCoT).** D'après l'étude d'impact du projet de loi, 25 % des communes de montagne sont couvertes par un tel schéma et 34 % sont en train d'en élaborer un³ ;

- **l'échelle du projet,** les UTN départementales correspondant à des opérations de niveau local et les UTN de massif à des opérations régionales ou interrégionales.

Les quatre catégories d'unités touristiques nouvelles (UTN)

	Zones couvertes par un SCoT	Zones non couvertes par un SCoT
Projets d'échelle régionale ou interrégionale	UTN de massif couvertes par un SCoT	UTN de massif non couvertes par un SCoT
Projets d'échelle locale	UTN départementales couvertes par un SCoT	UTN départementales non couvertes par un SCoT

Source : commission des lois du Sénat.

¹ Dispositions aujourd'hui codifiées aux articles R. 122-5 et R. 122-7 du code de l'urbanisme.

² Cette disposition concerne uniquement les UTN des zones non couvertes par un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

³ Étude d'impact du présent projet de loi, p. 49.

1.2. La procédure d'élaboration et de modification des UTN

La procédure prévue pour élaborer ou modifier une unité touristique nouvelle (UTN) varie selon que l'opération est - ou non - couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCoT)

- *Zones couvertes par un SCoT*

L'UTN doit être mentionnée dans le SCoT lorsque celui-ci existe (actuel article L. 122-18 du code de l'urbanisme).

S'il s'agit d'une UTN départementale, le SCoT présente les principes d'implantation de l'unité touristique et la nature des équipements correspondants. Le schéma doit être plus précis s'il s'agit d'une UTN de massif : il doit définir la localisation exacte, la consistance et la capacité d'accueil des équipements.

L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent pour élaborer le SCoT réalise une **enquête publique** sur l'ensemble de ce document, UTN incluses, conformément à l'article L. 143-22 du code de l'urbanisme.

Les opérations correspondantes sont soumises aux **évaluations environnementales** prévues par le droit commun : études d'impact en cas d'incidences notables sur l'environnement (article L. 122-1 du code de l'environnement), procédure de protection des espèces animales (article L. 411-2 du même code), autorisation de défrichement (article L. 214-13 du code forestier), *etc.*

Faire évoluer ou créer une nouvelle UTN nécessite de modifier ou de réviser le SCoT, procédure qui demande au moins trois années selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis.

Les procédures d'évolution d'un SCoT

Quatre cas de figure doivent être distingués concernant l'évolution d'un SCoT :

a) **la révision du document** (articles L. 143-29 à L. 143-31 du code de l'urbanisme). Procédure la plus lourde, elle nécessite des démarches administratives identiques à celles réalisées lors de l'élaboration du SCoT ;

b) **la modification de droit commun** (articles L. 143-34 à L. 143-36), qui vise à corriger le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT¹. Moins lourde que la révision, elle demande toutefois l'organisation d'une enquête publique dans la plupart des cas ;

c) **la modification simplifiée** (articles L. 143-37 à L. 143-39), qui permet d'éviter l'organisation d'une enquête publique mais qui est réservée à la correction d'éléments moins importants du DOO ;

¹ Cf. le commentaire de l'article 21 A pour plus de précisions sur les différentes parties d'un SCoT, dont le document d'orientation et d'objectifs.

d) **la mise en compatibilité** avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général (articles L. 143-44 à L. 143-50 du code de l'urbanisme), une nouvelle procédure intégrée qui permet de faire évoluer plus rapidement le SCoT. À la différence de la révision, elle agrège en une seule procédure toutes les démarches nécessaires (enquête publique, études d'impact environnementales, *etc.*).

Dans la plupart des cas, l'évolution ou la création d'une UTN nécessite une révision du SCoT ou une mise en compatibilité. Les hypothèses de « simple » modification du schéma sont peu fréquentes selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis.

• **Zones non couvertes par un SCoT**

Si la zone n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale, l'UTN répond à un **régime d'autorisation préfectorale** : le projet est autorisé par l'État, à la demande de la commune ou de l'EPCI compétent pour établir le plan local d'urbanisme (actuels articles L. 122-19 et L. 122-20 du code de l'urbanisme).

Aucune enquête publique n'est nécessaire mais les responsables du projet doivent procéder aux évaluations environnementales de droit commun (*Cf. supra*) et remplir un « dossier UTN »¹. Ce dernier est ensuite mis à la disposition du public pendant au moins huit jours.

Le droit applicable distingue les UTN de massif (d'échelle interrégionale ou régionale) des UTN départementales (d'échelle locale).

Dans le cas des UTN de massif, l'autorisation est accordée par le préfet coordonnateur de massif², après avis de la commission UTN du comité de massif³.

Dans le cas des UTN départementales, l'autorisation est accordée par le préfet de département, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)⁴.

Faire évoluer ou créer une nouvelle UTN non couverte par un SCoT nécessite de modifier l'autorisation préfectorale en suivant la même procédure que lors de sa création (constitution d'un dossier UTN, avis du comité de massif ou de la CDNPS, *etc.*).

¹ Dont le contenu est précisé par l'actuel article R. 122-11 du code de l'urbanisme (graphique sur l'état des milieux naturels, conditions générales de l'équilibre financier du projet, *etc.*).

² Le préfet coordonnateur de massif représente l'État au niveau du massif et coordonne l'action des préfets de région et de département. À titre d'exemple, le préfet coordonnateur du massif des Alpes est le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

³ Cf. l'article 6 du présent projet de loi pour plus de précisions sur les comités de massif.

⁴ Cf. *infra* pour plus de précisions sur la CDNPS.

1.3. Les conséquences des UTN

Les unités touristiques nouvelles (UTN) permettent de **déroger au principe d'urbanisation en continuité** (Cf. *supra*) pour créer des équipements touristiques.

Une fois l'UTN créée, les porteurs de projets doivent solliciter une autorisation d'occupation du sol dans les conditions de droit commun (permis de construire, déclaration préalable, autorisation de travaux pour les remontées mécaniques, *etc.*).

Lorsque la zone n'est pas couverte par un SCoT, les travaux ne peuvent démarrer qu'une fois le PLU ou la carte communale élaboré (actuel article L. 122-23 du code de l'urbanisme). Les UTN ne sont donc pas autorisées dans les zones dépourvues d'un document d'urbanisme et régies par le règlement national d'urbanisme (RNU)¹.

Deux hypothèses doivent être distinguées concernant la **durée de validité** des unités touristiques nouvelles :

- les UTN sont prévues par un **SCoT**. Elles restent valides jusqu'à l'élaboration d'un nouveau schéma et peuvent être prolongées par ce dernier ;

- les UTN concernent une zone non couverte par un SCoT et ont donc été autorisées par le préfet. Le porteur de projets dispose alors de **quatre ans** pour démarrer la construction de l'ouvrage. Une fois démarrés, les travaux peuvent être interrompus pendant quatre ans maximum, délai que le conseil municipal peut renouveler sans limite (actuel article L. 122-22 du code de l'urbanisme).

Synthèse du régime applicable aux différentes catégories d'UTN (état du droit)

	Zones couvertes par un SCoT (25 % des communes de montagne)		Zones non couvertes par un SCoT (75 % des communes de montagne)	
	UTN de massif	UTN départementales	UTN de massif	UTN départementales
Projets concernés	Création d'hébergements touristiques, de remontées mécaniques ou d'aménagements touristiques dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État (golfs, campings, <i>etc.</i>)			
Échelle	Interrégionale ou régionale	Locale	Interrégionale ou régionale	Locale
Dérogation au principe d'urbanisation en continuité	Oui			

¹ Cette disposition a été prévue afin d'inciter les communes de montagne à se doter d'un document de planification en matière d'urbanisme.

	Zones couvertes par un SCoT (25 % des communes de montagne)		Zones non couvertes par un SCoT (75 % des communes de montagne)	
	UTN de massif	UTN départementales	UTN de massif	UTN départementales
Procédure de création	Dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT		Autorisation préfectorale après demande d'une commune ou d'un EPCI compétent pour le PLU	
	Création par l'EPCI		Création par le préfet coordonnateur de massif	Création par le préfet de département
	Précisions sur la localisation, la consistance et la capacité d'accueil de l'équipement	Précisions sur les principes d'implantation et la nature de l'équipement	Nécessité de remplir un « dossier UTN »	
Éléments pris en compte lors de la création	Communauté d'intérêt des collectivités territoriales, équilibre des activités économiques et de loisirs, utilisation rationnelle du patrimoine bâti et formules de gestion locative des constructions nouvelles			
Contenu	Défini par l'EPCI		Défini par le préfet, avec la possibilité d'imposer la réalisation de logements pour les salariés de la station et l'accès aux pistes pour les skieurs non-résidents	
Évaluations et avis	Évaluations environnementales de droit commun (étude d'impact environnementale, autorisation de défrichement, protection du milieu aquatique, etc.).			
	Enquête publique sur le SCoT		Dossier mis à la disposition du public	
			Avis de la commission UTN du comité de massif	Avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)
Procédure de modification	Modification, révision ou mise en compatibilité du SCoT		Modification de l'autorisation préfectorale	
Modalités pour débiter les travaux	Nécessité d'une autorisation d'occupation du sol (permis de construire, déclaration préalable, autorisation de travaux pour les remontées mécaniques et l'aménagement de pistes de ski, etc.)			
			Être couvert par un PLU	Être couvert par un PLU ou par une carte communale
Caducité	Durée du SCoT		Si les travaux n'ont pas été démarrés : quatre ans à compter de la notification de l'UTN Si les travaux ont commencé : quatre ans d'interruption, délai renouvelable sans limite par le conseil municipal	
Mesures de démantèlement	Non prévues			
Prise en compte des UTN dans le bilan des documents d'urbanisme	Non prévue			

Source : commission des lois du Sénat.

2. Une réforme substantielle des UTN et les simplifications proposées par votre commission

L'article 19 du projet de loi propose une réforme substantielle des UTN et procède, de manière plus marginale, à différentes coordinations synthétisées au sein de l'annexe 1 du rapport. Cette réforme entrerait en vigueur six mois après la publication de la loi¹.

Si elle comprend les objectifs de cette réforme, votre commission a adopté neuf amendements visant à simplifier la procédure UTN ainsi que l'amendement COM-289 de précision rédactionnelle.

Les différences entre le projet de loi et la position de votre commission sont synthétisées à l'annexe 2 du présent rapport.

2.1. Les objectifs de la réforme des UTN

L'objectif principal de cette réforme est ainsi de « *simplifier les procédures existantes et d'alléger le contrôle préalable exercé par l'État sur les projets d'équipements touristiques* »². Il s'agit d'**harmoniser les différentes procédures** - notamment en réduisant le champ de l'autorisation préfectorale³ - et d'inciter les collectivités territoriales et leurs groupements à insérer les UTN dans leurs démarches de planification urbaine.

Conformément au rapport sur l'acte II de la loi « montagne » de Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais, **les objectifs des UTN seraient étendus à la réhabilitation de l'immobilier de loisir**⁴ alors qu'ils concernent principalement, en l'état du droit, les opérations de construction.

2.2. Une nouvelle classification des UTN

L'article 19 propose, tout d'abord, d'**élargir la définition des unités touristiques nouvelles** (article L. 122-16 du code de l'urbanisme).

Serait ainsi qualifiée d'UTN « *toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard* »⁵.

Les objectifs fixés aux UTN par l'article L. 122-15 du même code seraient étendus au traitement de la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique et à la diversification des activités touristiques.

¹ Les UTN créées avant cette date resteraient régies par le droit actuel, tout comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) élaborés antérieurement (IV du présent article 19).

² Source : étude d'impact de la loi du 6 août 2015 précitée, p. 20.

³ Autorisation actuellement requise pour tous les UTN qui ne sont pas couverts par un SCoT (Cf. supra).

⁴ Rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 52.

(<http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/5076/master/index.htm>).

⁵ La liste actuelle des UTN de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme (hébergement, remontées mécaniques, etc.) serait donc abandonnée.

En outre, toutes les UTN auraient l'obligation de prendre en compte les besoins de logements destinés aux salariés de la station (nouvel article L. 122-23 du code de l'urbanisme).

Le projet de loi distingue **deux catégories d'UTN** qui remplaceraient les quatre catégories en vigueur (nouveaux articles L. 122-17 et L. 122-18 du même code) :

- **les UTN locales**, qui seraient inscrites dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) élaborés par les communes ou les EPCI ;

- **les UTN structurantes**, de plus grande ampleur, qui seraient intégrées aux SCOT élaborés par les EPCI.

2.3 La nouvelle procédure de création des UTN

L'article 19 définit une nouvelle procédure de création des unités touristiques nouvelles.

Les UTN resteraient soumises aux évaluations actuellement prévues (évaluations environnementales de droit de commun, enquête publique sur le document d'urbanisme et mise à disposition du dossier au public dans le cas contraire¹).

Toutes les UTN devraient désormais être « prises en compte » dans les études de discontinuité menées par les communes et EPCI pour déroger au principe « *d'urbanisation en continuité* »² (nouveaux articles L. 122-20 et L. 122-21 du code de l'urbanisme).

Par souci de simplification, **votre commission propose la suppression de cette nouvelle exigence (amendement COM-285)**. En effet, les UTN permettent, par définition, de déroger au principe « *d'urbanisation en continuité* » en montagne et un régime très strict est prévu en contrepartie (exigences de planification, enquêtes publiques, *etc.*). Il n'apparaît donc pas nécessaire de créer une nouvelle démarche administrative pour cette procédure déjà très encadrée.

La liste des catégories d'UTN (hôtels, remontées mécaniques, golfs, campings, *etc.*) serait fixée par décret en Conseil d'État, ce qui correspond à l'état du droit. Cette liste pourrait toutefois être complétée par le SCoT ou le PLU (nouveaux articles L. 122-17 et L. 122-18 du code de l'urbanisme).

Concrètement, un SCoT ou un PLU pourrait qualifier d'UTN la construction d'une piscine municipale alors même que cet ouvrage ne figure pas dans le décret en Conseil d'État fixant la liste des opérations UTN.

Suivant son rapporteur pour avis, **votre commission propose de laisser à ce décret en Conseil d'État le soin de fixer la liste des UTN et donc de supprimer la disposition relative aux SCoT et PLU (amendement COM-284)**.

¹ Nouvel article L. 122-22 du code de l'urbanisme.

² Cf. le commentaire de l'article 20 A pour plus de précisions sur cette étude de discontinuité.

Il s'agit en effet :

- **d'assurer une application uniforme du régime UTN** sur l'ensemble du territoire ;

- **d'éviter d'éventuels blocages au niveau local**. En pratique, le texte transmis au Sénat permettrait à une intercommunalité de qualifier un projet d'UTN (la construction de la piscine municipale dans l'exemple précédent) pour exclure l'application du droit commun de l'urbanisme et compliquer la tâche de la commune portant le projet¹.

L'article 19 fixe, enfin, **le principe selon lequel la création des UTN doit être prévue dans le PLU pour les UTN locales et le SCoT pour les UTN structurantes**.

Deux exceptions sont toutefois prévues.

• **Les zones concernées par les UTN ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme et relèvent donc du règlement national d'urbanisme (RNU)**

Dans cette hypothèse, le préfet resterait compétent pour créer l'UTN dans le cadre de la procédure d'autorisation précitée.

Le comité de massif serait compétent pour formuler un avis sur les UTN structurantes².

Les UTN locales feraient l'objet d'un avis :

- de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), comme les actuelles UTN départementales ;

- de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ;

- ou de ces deux commissions.

**La commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS)
et la commission départementale de la préservation
des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)**

Placées auprès du préfet, ces deux commissions consultatives présentent un périmètre de compétence et des compositions différentes :

- la CDNPS concourt à la protection de la nature, à la préservation des paysages, des sites et du cadre de vie. Elle contribue également à une gestion équilibrée des ressources naturelles et de l'espace.

Elle est composée de représentants de l'État, des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature ou de protection des sites ou du cadre de vie¹.

¹ De nouvelles études et l'insertion explicite de l'UTN dans les documents d'urbanisme étant alors nécessaires.

² Cette disposition reprendrait donc le droit applicable aux actuelles UTN de massif.

- la CDPENAF est consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles forestières et à vocation ou à usage agricole ainsi que sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces.

Elle est composée de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions agricole et forestière, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations de protection de l'environnement et des fédérations des chasseurs².

Par souci de simplification, **votre commission a souhaité maintenir le droit en vigueur et prévoir, pour les UTN locales non couvertes par un SCoT, la consultation de la seule commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) (amendements COM-287 et COM-290).**

En effet, les avis de cette commission permettent déjà de concilier les projets UTN, d'une part, et la nécessaire préservation du cadre naturel, d'autre part. En outre, les auditions de votre rapporteur pour avis n'ont pas démontré la nécessité d'ajouter une procédure consultative supplémentaire.

- **Les projets de faible ampleur**

Dans le texte initialement présenté par le Gouvernement, la question des projets de faible ampleur – qui sont exclus de la procédure UTN en l'état du droit et renvoyés aux règles d'urbanisme de droit commun – n'était pas abordée.

Le texte transmis au Sénat comporte une ambiguïté sur ce point : il semble uniquement exclure de la procédure UTN les « *extensions limitées* » de projets (alinéas 22 et 25 du présent article) même si l'alinéa 79 pourrait suggérer que les « *créations limitées* » sont également exclues.

L'**amendement COM-286** adopté par votre commission vise à simplifier le texte **en excluant clairement de la procédure du présent article 19 les projets dont le montant serait inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État**. Ces projets se verraient appliquer les règles de droit commun du code de l'urbanisme, ce qui apparaît plus commode pour des petits projets.

2.3. La nouvelle procédure de modification d'une UTN

Au regard du présent article 19, deux cas de figure doivent être distingués concernant la modification des UTN :

- la zone n'est pas couverte par un SCoT ou par un PLU. L'autorisation préfectorale devrait alors être renouvelée.

Cette hypothèse serait toutefois moins fréquente qu'en l'état du droit. En effet, actuellement, les zones non couvertes par un PLU font l'objet

¹ Articles L. 341-16 et R. 341-16 du code de l'environnement.

² Article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

d'une autorisation préfectorale, ce qui ne serait plus le cas avec la création par le présent projet de loi des UTN locales ;

- la zone est couverte par un document d'urbanisme. Il conviendrait alors de faire évoluer ce dernier, sauf pour les « extensions limitées »¹. Cette exigence rigidifierait le régime des UTN dans la mesure où la procédure d'évolution d'un document d'urbanisme peut prendre plusieurs années.

Un raisonnement identique peut être mené concernant la création d'UTN qui n'étaient pas prévues lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Comme l'a souligné notre collègue député Laurent Wauquiez (Les Républicains), « faut-il prévoir dix ans à l'avance, dans un PLU ou un SCoT, l'installation d'un télésiège ? En cas d'une telle implantation, quelle procédure faut-il adopter et cette procédure est-elle assez souple et réactive pour s'adapter à la réalité d'une structure, à son impact et aux enjeux économiques sous-jacents ? »².

Après un long débat à l'Assemblée nationale, **le Gouvernement a proposé de créer une nouvelle procédure de modification des documents d'urbanisme**, qui s'ajouterait à celles mentionnées ci-dessus (nouvel article 74 bis de la loi « montagne » n° 58-30 du 9 janvier 1985).

Concrètement, si la mise en compatibilité du document d'urbanisme n'était pas réalisée dans un délai donné (quinze mois pour les SCoT et douze mois pour les PLU), le préfet modifierait de lui-même le document pour permettre l'évolution des UTN ou la création d'une UTN non prévue par le code de l'urbanisme.

Cette nouvelle procédure pourrait toutefois soulever des difficultés pratiques dans l'hypothèse où l'évolution du SCoT ou du PLU serait retardée mais où les collectivités territoriales et leurs groupements seraient en voie d'aboutir sans l'intervention du préfet. À l'initiative de son rapporteur pour avis, **votre commission a donc limité l'intervention du préfet aux cas où les collectivités territoriales et les groupements concernés la sollicitent (amendement COM-291).**

L'Assemblée nationale a prévu d'évaluer cette nouvelle procédure de mise en compatibilité dans un délai de deux ans. Suivant son rapporteur pour avis, votre commission propose de porter ce délai à trois ans **(amendement COM-292).**

2.4. Les nouvelles règles de caducité des UTN et de démantèlement des remontées mécaniques

Les unités touristiques nouvelles (UTN) continueraient de déroger au principe d'urbanisation en continuité (nouvel article L. 122-19 du code de

¹ Définies par décret en Conseil d'État, ces extensions limitées n'auraient pas à figurer dans le SCoT ou le PLU.

² Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance du mercredi 12 octobre 2016.

l'urbanisme) et les porteurs de projets devraient toujours solliciter une autorisation d'occupation du sol dans les conditions de droit commun.

Lorsque la zone n'est pas couverte par un SCoT, les travaux ne pourraient démarrer que dans l'hypothèse où un PLU ou une carte communale a été élaboré (nouvel article L. 122-25 du code de l'urbanisme), disposition qui correspond à l'état du droit¹.

Concernant la durée de validité des unités touristiques nouvelles, deux cas sont envisagés :

- les UTN sont prévues par un SCoT (UTN structurantes) ou par un PLU (UTN locales). Elles restent valides jusqu'à l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme et peuvent être prolongées par ce dernier ;

- les UTN structurantes ou locales ne sont pas couvertes par un SCoT ou par un PLU et font donc l'objet d'une autorisation préfectorale.

Dans ce dernier cas, le porteur de projets disposerait de cinq ans pour démarrer les travaux (au lieu de quatre en l'état du droit).

Une fois commencés, ces travaux pourraient être interrompus pendant quatre ans, délai que le préfet pourrait renouveler une seule fois pour une même durée par le préfet (nouvel article L. 122-24 du code de l'urbanisme). Par souci de simplicité, votre commission propose de porter ce délai à cinq ans pour l'aligner sur celui du démarrage des travaux. De même, elle propose de maintenir la compétence du conseil municipal pour renouveler l'UTN (**amendement COM-288**).

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a prévu un dispositif de **démantèlement des remontées mécaniques**, qu'elles aient été ou non construites à partir d'une procédure d'UTN (articles L. 472-2 et L. 472-4 du code de l'urbanisme).

Concrètement, l'autorisation de travaux devrait prévoir une obligation de démantèlement et de remise en état des sites dans un délai de trois ans à compter de la mise à l'arrêt définitive des remontées mécaniques. Le préfet pourrait également mettre en demeure l'exploitant d'arrêter définitivement l'installation si celle-ci reste inutilisée pendant plus de cinq ans.

2.5 Les conséquences sur les documents d'urbanisme

L'article 19 propose, enfin, de **modifier les règles applicables aux SCoT et aux PLU**. Certaines de ces modifications se bornent à tirer les conséquences de la réforme des UTN ; d'autres sont plus profondes.

Le **rapport de présentation des SCoT et des PLU** devrait désormais inclure un diagnostic sur la réhabilitation de l'immobilier de loisir ainsi que

¹ Cette disposition a été prévue afin d'inciter les communes de montagne à se doter d'un document d'urbanisme.

des précisions sur les UTN construites (nouveaux articles L. 141-3 – SCoT – et L. 151-4 – PLU – du code de l’urbanisme). De même, le **bilan** réalisé par les EPCI et communes sur leurs documents d’urbanisme devrait prendre en compte ces problématiques (nouveaux articles L. 143-28 du code de l’urbanisme – SCoT – et L. 153-27 – PLU).

En outre, **les orientations de ces documents** devraient définir la localisation, la nature et la capacité globale d’accueil et d’équipement des UTN (nouveaux articles L. 141-23 – SCoT –, L. 151-6 et L. 151-7 – PLU – du même code).

Enfin, l’article 19 propose de soumettre les **études de discontinuité** prévues à l’article L. 122-7 du code de l’urbanisme à l’avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) ou de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ou de ces deux commissions.

Par cohérence avec sa position sur les UTN, **votre commission souhaite maintenir le droit en vigueur et soumettre ces études aux seules CDNPS (amendement COM-283).**

Sous réserve de l’adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l’adoption de l’article 19.

CHAPITRE II ADAPTER LES RÈGLES D’URBANISME AUX PARTICULARITÉS DE CERTAINS LIEUX DE MONTAGNE

Article 20 A

(art. L. 122-5 du code de l’urbanisme)

Construction d’annexes à des bâtiments isolés en zone de montagne

L’article 20 A du projet de loi tend à autoriser **la construction d’annexes de taille limitée** (garages, piscines, abris de jardin, *etc.*) à **proximité de constructions isolées situées en zone de montagne**. Il modifie ainsi le principe d’urbanisation en continuité fixé par les articles L. 122-5 à L. 122-8 du code de l’urbanisme.

Il est issu d’un amendement de Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais, rapporteurs de la commission des affaires économiques, adopté en séance publique par l’Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement.

1. Le principe d’urbanisation en continuité

En zone de montagne, **l’urbanisation doit être réalisée « en continuité avec les bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions**

traditionnelles ou d'habitations existants » (article L. 122-5 du code de l'urbanisme). Dans le cas contraire, le permis de construire est refusé.

Comme le souligne M. Jean-François Joye, professeur de droit public à l'université Savoie Mont-Blanc de Chambéry, « *ce principe consiste en une prohibition générale de l'urbanisation isolée incompatible avec la préservation de l'environnement, des terres agricoles ou la limitation des risques naturels* »¹.

La notion « *d'urbanisation en continuité* » n'est pas définie au niveau législatif. Les hameaux et groupes de constructions existants en continuité desquels il est possible de construire de nouveaux bâtiments sont délimités par le PLU ou la carte communale, sous le contrôle du juge administratif. Trois éléments sont pris en compte dans ce zonage : **les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions déjà implantées et l'existence de voies et de réseaux**².

En cas de contentieux, le juge vérifie au cas par cas le respect de la règle de l'urbanisation en continuité.

La notion d'urbanisation en continuité : exemples concrets

L'urbanisation en continuité s'apprécie à partir des circonstances locales et de la méthode du « *faisceau d'indices* ».

Ainsi, en l'absence de locaux d'habitation, la présence d'un kiosque de vente à emporter, d'un poste de secours, d'un restaurant et d'un commerce de scooters des neiges ne saurait correspondre à un hameau au sens du code de l'urbanisme et ne permet pas de construire un nouveau bâtiment³.

De même, l'existence « *d'une rupture de pente et d'une séparation dans le paysage* » entre deux parcelles interdit de créer une nouvelle zone d'urbanisation⁵.

Le code de l'urbanisme prévoit toutefois des **dérogations permettant de construire des bâtiments en montagne** alors même que le principe d'urbanisation en continuité n'est pas respecté. Tel est le cas :

- des **opérations d'adaptation, de changement de destination, de réfection ou d'extension limitée des constructions existantes** ou de la **réalisation d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées** (article L. 122-5 du code de l'urbanisme). À titre d'exemple,

¹ Fascicule LexisNexis n° 1177, « Montagne », juillet 2015.

² En l'absence de document d'urbanisme, le maire doit également interpréter la notion « d'urbanisation en continuité » à partir de ces trois critères, conformément à l'article L. 122-6 du code de l'urbanisme.

³ Cour administrative d'appel de Lyon, 23 mars 2004, M. et Mme Constant Marmillon, n° 00LY00071.

⁴ Séparation matérialisée, en l'espèce, par une route départementale.

⁵ Conseil d'État, 5 février 2001, secrétaire d'État au logement, n° 217798.

un parc éolien peut être installé en discontinuité d'une zone urbanisée afin de limiter les nuisances de voisinage¹ ;

- des projets faisant l'objet d'**une étude de discontinuité**, document permettant de justifier « *qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel* » (article L. 122-7 du code de l'urbanisme) ;

- des « hameaux et groupes d'habitations nouveaux » et des « zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées »² tels que définis par le **plan local d'urbanisme (PLU) ou la carte communale** (même article L. 122-7) ;

- des constructions ou installations réalisées dans « *l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale* ». Cette disposition est réservée aux communes qui ne sont pas couvertes par un document d'urbanisme (même article L. 122-7, renvoyant à l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme).

2. Un assouplissement du principe d'urbanisation en continuité

L'article 20 A du projet de loi tend à modifier l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme pour assouplir les modalités d'application du principe d'urbanisation en continuité en zone de montagne.

Il permettrait de **construire des annexes, de taille limitée, aux groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants** alors, qu'en l'état du droit, il est seulement possible d'agrandir ces bâtiments³.

En effet, comme le rappellent les rapporteurs de l'Assemblée nationale, « *le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante (...) n'autorise que les extensions limitées, et non les annexes, pour les constructions existantes qui se trouvent en dehors des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles. À l'inverse des annexes, les extensions supposent une continuité du bâti. Or, sur certaines parcelles de montagne, du fait de la pente, il peut par exemple être plus pertinent de construire un garage qui n'est pas attaché à l'habitation* »⁴.

En toute hypothèse, **la construction de ces annexes devrait respecter les dispositions du document d'urbanisme applicable** (PLU ou

¹ Conseil d'État, 23 juillet 2012, Association pour la promotion économique et le développement du plateau de l'Aubrac, n° 345202.

² Ces zones d'urbanisation future peuvent être créées si elles permettent de préserver des espaces naturels ou d'apporter une protection contre les risques naturels. Leur création suppose l'accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

³ Cf. le point 1 du présent commentaire.

⁴ Source : objet de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

carte communale) ou, à défaut, du règlement national d'urbanisme (RNU). L'obtention d'un permis de construire serait également nécessaire.

La présente disposition s'inspire de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme tel qu'issu de la loi du 6 août 2015, dite « loi Macron »¹, qui permet la construction d'annexes aux bâtiments d'habitation existants dans les zones naturelles, agricoles ou forestières.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20 A.

Article 20 BA

(art. L. 122-5-1 (nouveau) du code de l'urbanisme)
**Critères d'application du principe d'urbanisation
en continuité en zone de montagne**

L'article 20 BA tend à **rendre plus lisibles les trois critères pris en compte dans l'application du principe « d'urbanisation en continuité »** (caractéristiques traditionnelles de l'habitat, constructions déjà implantées et existence de voies et de réseaux²).

Il résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale en séance publique de cinq amendements identiques déposés par Mmes Dubié et Battistel et MM. Wauquiez, Tardy et Saddier. Ces amendements ont reçu un avis favorable du Gouvernement et de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Il s'agit de **créer un nouvel article L. 122-5-1 au sein du code de l'urbanisme** pour rappeler les critères précités – actuellement codifiés à l'article L. 122-6 du même code – et leur donner plus de visibilité.

Sous réserve de l'adoption de son amendement de coordination COM-294, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20 A.

Article 20 B

(art. L. 122-10 du code de l'urbanisme)
Protection des fonds de vallée

L'article 20 B du projet de loi vise à **préciser le régime juridique des « fonds de vallée »** lorsqu'ils se situent sur des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

Il résulte d'un amendement de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques, et adopté

¹ Loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

² Cf. le commentaire de l'article 20 A pour plus de précisions sur l'application de ces critères.

en séance publique par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement.

1. Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières : un régime protecteur

Depuis la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985¹, le code de l'urbanisme fixe un **principe de préservation des terres situées en zone de montagne et considérées comme « nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières »**.

Conformément à l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme, deux types de critères sont utilisés pour localiser ces terres dans les documents d'urbanisme. Le premier est un critère économique, qui s'apprécie au regard du « rôle (de ces terrains) et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux ». Le second est un critère géographique, qui prend en compte le relief, la pente et l'exposition des terres.

Ces terrains nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières font l'objet d'une protection particulière. **Seuls trois types de constructions sont possibles** en leur sein (article L. 122-11 du code de l'urbanisme) :

a) les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières ;

b) les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée ;

c) la restauration, la reconstruction ou l'extension de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive².

À l'inverse, la construction d'un restaurant d'altitude n'est pas autorisée sur ces terrains protégés³.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 20 B précise que **la protection des terrains** nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières **s'applique « en particulier (aux) terres qui se situent dans les fonds de vallée »**.

D'après les rapporteurs de l'Assemblée nationale, « les fonds de vallée sont souvent les terres les plus fertiles. Or, l'extension de l'urbanisation se réalise la plupart du temps dans ces zones au détriment de terres cultivées. Il est donc nécessaire d'inciter les communes et les EPCI à privilégier, dans leur politique foncière et leur document d'urbanisme, une urbanisation sur les pentes plutôt que sur les terres agricoles des fonds de vallée »⁴.

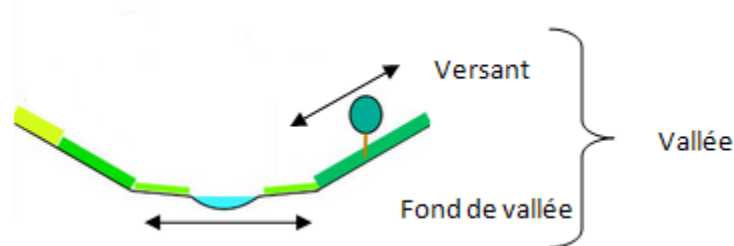
¹ Loi relative au développement et à la protection de la montagne.

² Cf. le commentaire de l'article 20 pour plus de précisions sur le régime juridique des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive.

³ Cour administrative d'appel, 23 mars 2004, M. et Mme Constant-Marmillon, n° 00LY00071.

⁴ Source : objet de l'amendement de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

D'un point de vue géographique, les fonds de vallée correspondent à des zones planes situées de part et d'autre d'un cours d'eau et délimitées par des versants.



Source : « Talwegs et fonds de vallée. Caractérisation, fonctionnalités écologiques et intérêts patrimoniaux », Bernard Clément, 4 février 2014.

2. La position de votre commission

Deux arguments conduisent votre rapporteur pour avis à proposer la suppression de l'article 20 B (amendement COM-295).

En premier lieu, cet article est **satisfait par l'état du droit** et les auditions menées par votre rapporteur pour avis n'ont pas permis de déterminer ses apports. En effet, le classement en « terres protégées » prend en compte les caractéristiques géographiques des terrains, y compris en zone de montagne. Dès lors, les spécificités des fonds de vallée peuvent d'ores et déjà justifier leur classement en « terres protégées », sans qu'il soit nécessaire de modifier le droit en vigueur.

En second lieu, **la notion de « fonds de vallée » est d'ordre géographique et non juridique**. À ce jour, elle n'est mentionnée dans aucune loi ou règlement et son adjonction au code de l'urbanisme pourrait complexifier le droit en vigueur.

Votre commission a, par conséquent, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 20 B.

Article additionnel après l'article 20 B
(art. L. 144-1 du code de l'urbanisme)
**Simplification des règles d'urbanisme
applicables aux parcs naturels régionaux (PNR)**

Votre commission a adopté **l'amendement COM-300** de son rapporteur pour avis tendant à insérer un **article additionnel après l'article 20 B pour simplifier les règles d'urbanisme applicables aux parcs naturels régionaux (PNR)**.

En l'état du droit, **les parcs sont soumis à plusieurs documents d'urbanisme** : leur charte, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU).

La charte des parcs naturels régionaux

La charte des parcs constitue leur **projet de territoire** conformément à l'article L. 333-1 du code de l'environnement.

Elle comprend notamment un rapport déterminant les orientations de protection, un plan du parc, un inventaire du patrimoine, *etc.*

La charte initiale est élaborée par la région, après enquête publique et approbation à la majorité qualifiée des communes comprises dans le périmètre du parc. Elle est ensuite révisée tous les quinze ans par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc, en concertation avec les autres acteurs (État, collectivités territoriales, *etc.*).

À titre d'exemple, **le parc naturel régional (PNR) des Bauges – qui regroupe quatorze communes de Savoie et de Haute-Savoie –** est soumis, outre sa charte et les PLU, à **quatre SCoT**.

L'articulation entre ces différents documents constitue une **source quotidienne de difficultés**.

S'il existe une hiérarchie des normes entre ces différents documents¹, ce régime s'avère particulièrement complexe en pratique, surtout que les procédures de renouvellement de ces documents ne sont pas coordonnées. En outre, les différents SCoT peuvent concerner des problématiques non couvertes par la charte et entrer eux-mêmes en contradiction à l'intérieur même du parc.

La « loi ALUR »² a constitué une première étape en prévoyant qu'une charte peut valoir SCoT en l'absence d'un tel schéma (actuel article L. 144-1 du code de l'urbanisme). Cette disposition n'est toutefois pas appliquée en pratique, tous les parcs naturels régionaux (PNR) étant couverts par un SCoT.

Dès lors, **la proposition de votre rapporteur pour avis s'inscrit dans le prolongement de la loi ALUR et vise à ce que la charte du parc puisse valoir SCoT même lorsque le parc est déjà couvert par un tel document.**

Pour reprendre l'exemple du parc des Bauges, sa charte pourrait valoir SCoT et les schémas de Savoie agglomération, d'Annecy, d'Albertville et de l'Albanais ne lui seraient plus opposables, ce qui simplifierait grandement son régime juridique.

Votre commission vous invite à adopter un **article additionnel** ainsi rédigé.

¹ Les PLU doivent être compatibles avec les SCoT (article L. 131-4 du code de l'urbanisme), qui doivent eux-mêmes être compatibles avec la charte des parcs (article L. 131-1 du même code).

² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Article 20

(art. L. 122-11 du code de l'urbanisme)

Généralisation des servitudes applicables aux chalets d'alpage

L'article 20 du projet de loi propose de **rendre obligatoire l'établissement d'une servitude d'utilité publique interdisant, en période hivernale, l'utilisation de certains chalets d'alpage et bâtiments d'estive ou limitant leur usage.**

Ces bâtiments sont des « constructions en alpage traditionnellement utilisées de façon saisonnière pour l'habitat et les besoins professionnels des éleveurs et des agriculteurs »¹.

1. Le droit en vigueur : une servitude d'utilité publique facultative

Les **travaux** dans un chalet d'alpage ou un bâtiment d'estive situé sur des « terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières » sont **possibles dans deux cas de figure** (article L. 122-11 du code de l'urbanisme)² :

- **la restauration ou la restructuration de l'édifice ;**

- **son extension limitée** « dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard ». Dans ce second cas, les travaux doivent être justifiés par une activité professionnelle saisonnière.

Ces opérations de rénovation ou d'extension font l'objet d'une **procédure spécifique nécessitant une autorisation du préfet de département, d'une part, et du maire, d'autre part.**

Le recours à cette procédure est plus fréquent dans les Alpes du Nord : on dénombre près de soixante-dix dossiers par an en Savoie, environ quarante en Haute-Savoie, vingt à trente dans les Hautes-Pyrénées, *idem* dans les Hautes-Alpes et quatre en Isère³.

La **première étape** de cette procédure est instruite par le **préfet** de département, compétent pour délivrer une autorisation préalable après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

La **seconde étape** correspond à la délivrance de l'autorisation de construire par le **maire** (permis de construire ou déclaration préalable de travaux).

¹ Circulaire ministérielle n° 96-66 du 19 juillet 1996 relative à la restauration ou à la construction des anciens chalets d'alpage, et à l'extension limitée des chalets existants, destinée à une activité professionnelle saisonnière.

² Par dérogation à l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme (Cf. le commentaire de l'article 20 B).

³ Source : « Le chalet d'alpage : nouvel enjeu d'urbanisation des pâturages », Jean-François Joye, Construction - Urbanisme n° 3, mars 2015.

Si le chalet d'alpage ou le bâtiment d'estive « *n'est pas desservi par les voies et réseaux* » ou s'il est « *desservi par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale* », **le maire peut instituer une « servitude négative »**. Cette dernière permet d'interdire l'utilisation de certains chalets d'alpage et bâtiments d'estive ou de limiter leur usage en hiver. Il s'agit, concrètement, de tenir compte de l'absence de réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement.

Publiée au fichier immobilier¹, **cette servitude précise que la commune est « libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics »**. En outre, lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie carrossable, la servitude rappelle que la circulation des véhicules à moteur est interdite conformément à l'article L. 362-1 du code de l'environnement². Enfin, la commune est libérée de l'obligation de déneigement applicable au titre de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Déclarée conforme à la Constitution en 2016³, cette servitude d'utilité publique « *se justifie, d'une part, pour éviter que l'autorisation de réaliser des travaux sur des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive ait pour conséquence de faire peser de nouvelles obligations de desserte de ces bâtiments par les voies et réseaux, d'autre part, pour des raisons de sécurité* »⁴, et notamment pour prendre en compte les risques d'avalanche.

2. Le projet de loi : une servitude rendue obligatoire

L'étude d'impact souligne que, « *dans la pratique, les élus oublient parfois d'instituer cette servitude, ce qui a pour conséquence de devoir assurer la desserte de ces constructions isolées avec un coût non négligeable pour la collectivité* ». À titre d'exemple, en l'absence de servitude, les propriétaires peuvent solliciter leur inscription dans le schéma de distribution d'eau potable prévu à l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales et solliciter leur raccordement auprès de la commune.

Dès lors, l'objectif de l'article 20 est de **veiller à « libérer la collectivité de l'obligation de desserte qui pourrait être recherchée par le propriétaire » d'un chalet d'alpage ou d'un bâtiment d'estive**⁵.

¹ Régi par le décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, ce fichier permet de synthétiser la situation juridique de chaque immeuble (emplacement sur le cadastre, nom du propriétaire, servitudes, etc.).

² Article qui interdit, en vue d'assurer la protection des espaces naturels, « la circulation des véhicules à moteur (...) en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'État, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur ».

³ Conseil constitutionnel, 10 mai 2016, Groupement foncier rural Namin et Co [Servitude administrative grevant l'usage des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive], décision n° 2016-540 QPC.

⁴ Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2016-540 QPC, p. 7 (www.conseil-constitutionnel.fr).

⁵ Étude d'impact du présent projet de loi, p. 58.

L'établissement par le maire de cette « *servitude négative* » pour les chalets d'alpage et les bâtiments d'estive constituerait ainsi une condition préalable à tous travaux.

La procédure serait désormais organisée en trois étapes :

- a) établissement de la servitude (maire) ;
- b) autorisation administrative (préfet) ;
- c) autorisation de construire (maire).

L'article 20 précise également que **l'autorisation préfectorale ne pourrait être qu'une décision expresse**¹, par dérogation au principe du « *silence vaut acceptation* » de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Dans son avis du 13 septembre 2016, le Conseil d'État a estimé que l'article 20 ne constituait pas « *une modification de nature à rendre (cette servitude d'utilité publique) non conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution* » dans la mesure où la restriction apportée au droit de propriété est « *nécessairement* » adaptée à « *la situation particulière de chaque bâtiment* »².

3. La position de votre commission : une volonté de simplification et de clarification

Votre rapporteur pour avis soutient pleinement l'objectif du présent article d'éviter d'obliger les communes à desservir en réseaux et équipements publics l'ensemble des chalets d'alpage.

Il s'interroge toutefois sur la complexité du dispositif proposé par le Gouvernement et notamment sur la nouvelle étape d'établissement de la servitude avant la délivrance de l'autorisation administrative.

De même, le présent article impose une nouvelle contrainte aux communes – qui devraient toujours prévoir la servitude – alors que l'établissement d'une telle servitude n'est pas toujours nécessaire en pratique.

C'est pourquoi **l'amendement COM-293** adopté par votre commission propose de **changer de logique**.

L'établissement de cette « *servitude négative* » resterait facultatif mais l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme poserait le principe selon lequel la commune est libérée de son obligation de desserte des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, que la servitude ait été prévue ou non.

Ce dispositif éviterait de complexifier la procédure applicable aux chalets d'alpage et aux bâtiments d'estive tout en préservant les finances locales.

¹ Alors, qu'en l'état du droit, le silence gardé par le préfet pendant quatre mois vaut acceptation conformément au décret n° 2014-1300 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation.

² Avis n° 391883, p. 9 (www.conseil-etat.fr).

Proposée par le Gouvernement, l'exigence d'une décision expresse de la part du préfet serait conservée.

Sous réserve de l'adoption de son amendement COM-293, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20.

Article 20 bis A

Déploiement des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ruraux et expérimentation de « stratégies inter-SCoT »

L'article 20 *bis* A du projet de loi résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale en séance publique d'un amendement du député Arnaud Viala et de plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, avec avis défavorable de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Il vise à **encourager l'élaboration et la coordination des schémas de cohérence territoriale (SCoT) en inscrivant dans la loi les dispositifs de SCoT ruraux et de stratégies inter-SCoT**.

Il s'agit de répondre à une difficulté concrète : seul un quart des communes de montagne est couvert par un SCoT¹, ce qui soulève deux difficultés :

- une planification insuffisante de la politique d'urbanisme en montagne ;

- l'impossibilité, à compter du 1^{er} janvier 2017, d'ouvrir certaines zones à l'urbanisation (et notamment les zones naturelles, agricoles ou forestières) en l'absence de SCoT².

1. Les dispositifs administratifs existants

Depuis le début des années 2010, l'État a développé deux **dispositifs administratifs** pour encourager les collectivités territoriales à élaborer des SCoT et à les coordonner avec les schémas des territoires voisins : les SCoT ruraux et les stratégies inter-SCoT.

• Les SCoT ruraux

Cet outil a été créé en 2010 pour aider à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) dans les secteurs ruraux et les agglomérations de moins de 100 000 habitants.

Les SCoT ruraux permettent aux collectivités territoriales éligibles de percevoir une **bonification d'environ 25 000 euros de leur dotation générale de décentralisation (DGD)**.

¹ Cf. le commentaire de l'article 19 pour plus de précisions.

² Conformément à l'article 129 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Entre 2010 et fin 2014, 148 SCoT avaient déjà bénéficié de cette aide financière¹.

- **Les stratégies inter-SCoT**

Les démarches inter-SCoT ont été créées en 2011 pour **faciliter la convergence des SCoT de territoires voisins**. Il s'agit d'un mécanisme d'échanges techniques permettant aux acteurs de coordonner leurs pratiques sur des problématiques communes à plusieurs SCoT.

L'exemple de la stratégie inter-SCoT de Gironde

Neuf schémas de cohérence territoriale (SCoT) couvrent le territoire de la Gironde. En juillet 2011, une stratégie inter-SCoT a été instituée pour mieux coordonner ces différents documents d'urbanisme.

Les travaux relatifs à cette stratégie ont été organisés en trois « laboratoires » :

- **le laboratoire 1** : « pour une communauté de territoires riche de son environnement : prendre soin de nos ressources pour la qualité de notre cadre de vie » (réduire la consommation foncière, valoriser les espaces viticoles, etc.) ;

- **le laboratoire 2** : « pour la Gironde polycentrique des villes, des bourgs et des villages autour de la métropole » (faciliter l'accès au numérique, structurer les transports en commun à partir d'une organisation en étoile, etc.) ;

- **le laboratoire 3** : « pour une nouvelle ambition économique à partager : développer mieux en diversifiant les sources de la richesse » (soutenir les filières économiques d'avenir, initier un schéma d'accueil et de développement des sites logistiques, encourager la relance de l'ambition portuaire et du transport fluvial, etc.).

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 20 bis A propose de **préciser, au niveau législatif, que les territoires de montagne sont des « zones privilégiées de déploiement des schémas de cohérence territoriale ruraux (...), de façon à ce que les notions de démographie et de concentration de population ne soient pas des critères préjudiciables au développement par ces territoires de stratégies de long terme »**.

Cette mesure s'inscrirait, d'après l'article 20 bis A, « dans le prolongement de la disposition fixant de manière pérenne le seuil de population à 5 000 habitants pour les territoires de montagne ». Par cette précision, M. le député Arnaud Viala et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains ont souhaité faire référence à l'article 33 de la « loi NOTRe »² qui dispose qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre doit regrouper au moins 5 000 habitants en zone de montagne contre 15 000 dans le droit commun.

¹ Source : note du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages en date du 13 novembre 2014 (derniers chiffres disponibles).

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

3. La position de votre commission

À l'initiative de son rapporteur pour avis, votre commission propose la **suppression de l'article 20 bis A (amendement COM-296)**.

En premier lieu, les SCoT ruraux et les stratégies inter-SCoT constituent des **dispositifs administratifs** et leur bon fonctionnement n'implique pas de les inscrire dans la loi.

En second lieu, le présent article comprend certaines ambiguïtés comme le renvoi erroné à l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme ou la **référence aux seules communes de moins de 5 000 habitants alors que les SCoT ruraux s'adressent également aux agglomérations de moins de 100 000 habitants**.

Enfin, **la question des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) valant SCoT n'est pas abordée**, alors qu'il s'agit d'un dispositif pouvant simplifier les démarches des communes rurales non couvertes par un SCoT¹.

Votre commission a, par conséquent, donné un **avis défavorable** à l'article 20 bis A.

Article 20 bis

(art. L. 480-13 du code de l'urbanisme)

Démolition des constructions situées dans certaines zones de montagne après l'annulation du permis de construire

L'article 20 bis du projet de loi tend à **permettre la démolition de constructions dans les « espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard » en cas d'annulation du permis de construire par le juge administratif**. Il propose ainsi d'adapter une disposition de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « *loi Macron* ».

Cet article est issu d'un amendement adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur proposition de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs, et avec l'avis favorable du Gouvernement.

1. Une procédure de démolition réformée par la « loi Macron »

L'article L. 480-13 du code de l'urbanisme permet au **juge judiciaire** d'ordonner la démolition d'une construction si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- l'édifice a été érigé en méconnaissance des règles d'urbanisme ou d'une servitude d'utilité publique ;

¹ Cf. l'article L. 144-2 du code de l'urbanisme pour plus de précisions sur les PLUi valant SCoT.

- le permis de construire a été annulé pour excès de pouvoir par le juge administratif¹.

La « loi Macron » a ajouté une troisième condition en réservant la procédure de démolition aux lieux les plus sensibles comme la bande littorale, les abords de monuments historiques, *etc.* A l'inverse, si l'édifice n'est pas situé dans de tels lieux, le juge judiciaire n'est plus en mesure d'ordonner sa destruction.

Il s'agissait, comme l'ont précisé nos collègues Catherine Deroche, Dominique Estrosi-Sassone et François Pillet, rapporteurs, de « concilier accélération des projets de construction² et protection des intérêts individuels et collectifs impactés par ces projets » et de réserver l'action en démolition aux « zones les plus sensibles du point de vue patrimonial, environnemental ou des risques »³.

2. La protection de certains espaces définis dans les prescriptions particulières de massif

Les « espaces caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard » recensés dans les documents d'urbanisme font d'ores et déjà partie des lieux « sensibles » mentionnés par l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme et pour lesquels il est possible d'engager une procédure de démolition.

Toutefois, comme le soulignent Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, **certaines espaces sensibles doivent faire l'objet d'une protection particulière même s'ils ne sont pas délimités dans un document d'urbanisme.** Cette absence de délimitation peut résulter de deux hypothèses : un manque de précision du document d'urbanisme, d'une part, et l'absence de document, d'autre part⁴.

Pour répondre à cette difficulté, l'article 20 *bis* propose de permettre la mise en œuvre de la procédure de démolition de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme dans des espaces de montagne désignés comme sensibles par un document d'urbanisme – comme en l'état du droit – mais également par **les prescriptions particulières de massif.**

¹ L'action en démolition devant être engagée dans un délai de deux ans à compter de la décision définitive de la juridiction administrative.

² Les risques de démolition pouvant freiner les investissements comme l'ont constaté nos collègues rapporteurs. La construction d'environ 40 000 logements aurait été bloquée en 2015 par l'engagement d'une procédure de démolition.

³ Rapport n° 370 (2014-2015) fait au nom de la commission spéciale pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, p. 320. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/14-370-1/14-370-11.pdf>.

⁴ Pour mémoire, 30 % des communes de montagne ne seraient pas couvertes par un document d'urbanisme et seraient donc soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) défini par les articles L. 111-1 à L. 111-25 du code de l'urbanisme.

Concrètement, la procédure de démolition redeviendrait applicable dans « *des espaces, des paysages et des milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, notamment les gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade et du canoë-kayak ainsi que les cours d'eau de première catégorie, au sens (...) de l'article L. 436-5 du code de l'environnement* »¹, sous réserve que ces zones figurent dans les prescriptions particulières de massif.

Les prescriptions particulières de massif

Les prescriptions particulières de massif (PPM) sont déterminées pour un massif donné par un **décret en Conseil d'État**, pris après enquête publique et sur proposition des comités de massif.

Elles permettent notamment d'**adapter les modalités de mise en œuvre des études d'impacts environnementales**, de préciser l'application des règles d'urbanisme et de délimiter des espaces « *remarquables* » devant faire l'objet d'une protection particulière.

Si elles ne constituent pas des documents d'urbanisme au sens strict du terme, les prescriptions particulières de massif s'imposent aux plans locaux d'urbanisme (PLU) en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT)².

Aucune prescription particulière de massif n'a été publiée à ce jour. Une expérimentation a débuté dans la montagne bourbonnaise (massif central) mais elle n'a pas aboutie.

Votre rapporteur pour avis soutient les dispositions du présent article qui permettront de **mieux protéger les espaces sensibles** en l'absence de documents d'urbanisme. **L'efficacité** de ce dispositif est toutefois **subordonnée à la mise en œuvre des prescriptions particulières de massif, outil que les acteurs n'ont pas encore mobilisé à ce jour** (*Cf. supra*).

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 20 *bis*.

Article 20 ter

(art. L. 324-2 du code de l'urbanisme)

Modalités de création des établissements publics fonciers locaux en zone de montagne

L'article 20 *ter* du projet de loi vise à **inciter le préfet de région à prendre en compte les spécificités des zones de montagne lors de la création des établissements publics fonciers locaux (EPFL)**.

¹ Source : objet de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

² Article L. 153-25 du code de l'urbanisme.

Il est issu d'un amendement de M. Philippe Folliot (groupe Union des démocrates et indépendants), adopté en séance publique par l'Assemblée nationale avec avis favorable du Gouvernement et de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques.

1. La procédure de création des établissements publics fonciers locaux

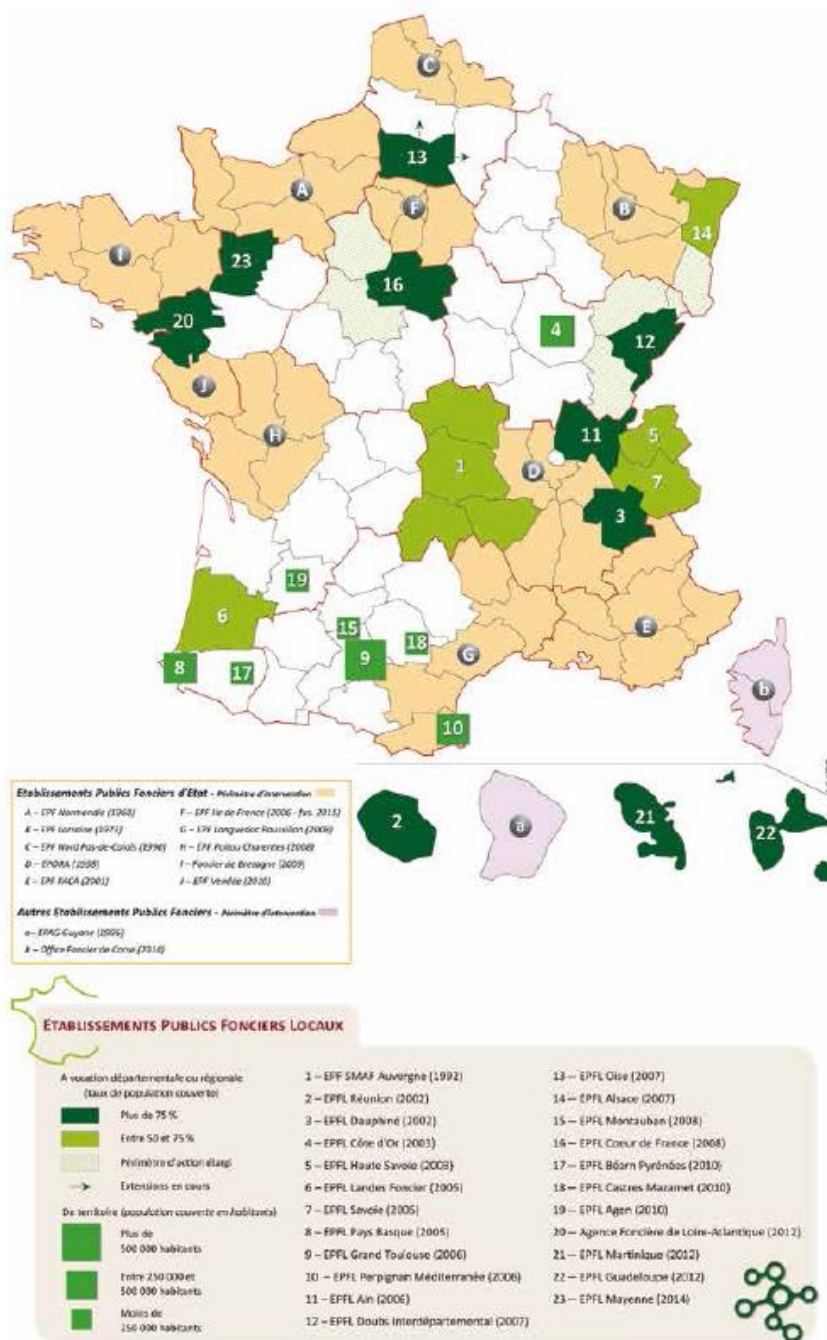
Conformément à l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont compétents pour effectuer toute acquisition foncière ou immobilière en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser des opérations d'aménagement (construction de logements, développement d'activités économiques, protection contre les risques technologiques et naturels, *etc.*).

Les EPFL sont créés par le préfet de région, à la demande des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents pour établir le programme local de l'habitat et, le cas échéant, des communes qui ne sont pas membres de ces établissements.

Le préfet de région dispose de trois mois pour statuer sur cette demande et **tout refus doit être motivé**. Cette motivation doit être fondée sur des « *données locales relatives aux périmètres existants ou proposés d'établissements publics fonciers ou de schémas de cohérence territoriale* » et sur « *l'évaluation des besoins fonciers correspondant aux enjeux territoriaux en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement* » (article L. 324-2 du code de l'urbanisme).

Il existe aujourd'hui vingt-trois établissements publics fonciers locaux (EPFL). Leur action est complétée par des établissements publics fonciers d'État (EPFE) dans les « *territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables le justifient* » (article L. 321-1 du code de l'urbanisme). Les EPFE appliquent des politiques foncières déterminées au niveau national alors que les EPFL assistent les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur stratégie foncière et immobilière.

La répartition des établissements publics fonciers



Source : « L'établissement public foncier local : un outil au service des stratégies foncières des collectivités territoriales », association des EPFL, 2015, p. 11.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 20 ter précise que, lorsque le préfet de région refuse la création d'un établissement public foncier local (EPFL), sa motivation doit « tenir compte des spécificités liées au classement en zone montagne » du territoire concerné.

Selon notre collègue député Philippe Folliot, il s'agit « *d'inciter le représentant de l'État à apprécier avec attention, lorsqu'il élabore sa décision d'autoriser ou non la création d'un établissement public foncier local, les spécificités liées à la localisation d'un tel établissement en zone de montagne* ».

3. La position de votre commission

Deux éléments conduisent votre rapporteur pour avis à proposer la suppression du présent article (amendement COM-297).

Ce dernier apparaît, tout d'abord, **satisfait par l'état du droit** et les auditions menées par votre rapporteur pour avis n'ont pas permis de déterminer ses apports concrets. En effet, si le préfet de région refuse la création d'un EPFL, la motivation de sa décision doit prendre en compte les enjeux territoriaux en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement. Dès lors, les spécificités des zones de montagne sont d'ores et déjà intégrées au raisonnement de l'autorité préfectorale.

L'article 20 *ter* **complexifierait**, en outre, **le droit en vigueur et pourrait être source de confusions, voire de contentieux**. Il pourrait, en effet, justifier l'annulation par le juge administratif de l'arrêté de création d'un EPFL dans l'hypothèse où un préfet de région aurait pris en compte les spécificités des zones de montagne mais ne les aurait pas explicitement mentionnées dans sa décision.

Votre commission a, par conséquent, donné un **avis défavorable** à l'article 20 *ter*.

CHAPITRE III ENCOURAGER LA RÉHABILITATION DE L'IMMOBILIER DE LOISIR

Un des principaux objectifs de la « *loi montagne* » du 9 janvier 1985¹ était de développer les stations de montagne en facilitant la construction d'ouvrages touristiques.

Aujourd'hui, « *la moitié du parc d'hébergement touristique (des stations) a plus de trente ans et son vieillissement a été accentué par la qualité parfois médiocre de la construction, la location intensive et le manque d'entretien* », comme l'ont constaté Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard dans leur rapport de septembre 2015 sur l'acte II de la « *loi montagne* »². En outre, certains logements ne sont occupés que quelques

¹ Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne.

² « Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne », rapport au Premier ministre, 27 juillet 2015, p. 51 (www.ladocumentationfrancaise.fr).

semaines par an (phénomène des « *lits froids* » ou des « *volets clos* »), notamment par manque d'entretien.

D'après l'étude d'impact, **90 000 logements situés dans les stations de montagne nécessiteraient une réhabilitation immobilière**¹.

Le présent chapitre vise ainsi à encourager la réhabilitation de l'immobilier de loisir en intégrant cet objectif dans les schémas de cohérence territoriale (**article 21 A**) et en réformant le dispositif ORIL² (**articles 21 à 21 bis**).

À titre subsidiaire, **l'article 22** supprime un mécanisme juridique devenu obsolète - les villages résidentiels de tourisme (VRT) - et **l'article 22 bis** précise le régime juridique des refuges de montagne.

Ces dispositions sont complétées par :

- l'article 19 du présent projet de loi, qui incite à prendre en compte l'objectif de réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les unités touristiques nouvelles (UTN) ;

- l'article 41 du projet de loi de finances pour 2017, qui prévoit une réduction d'impôts pour favoriser la réhabilitation du parc de résidences de tourisme.

Article 21 A

(art. L. 141-12 du code de l'urbanisme)

Objectif de réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les schémas de cohérence territoriales (SCoT) en zone de montagne

L'article 21 A du projet de loi prévoit que **le schéma de cohérence territoriale (SCoT) précise, en zone de montagne, les objectifs de la politique de réhabilitation de l'immobilier de loisir.**

Il est issu d'un amendement de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs, adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Pour mémoire, le SCoT est un document d'urbanisme visant à élaborer une planification stratégique à l'échelle intercommunale en vue d'articuler plusieurs politiques sectorielles (habitat, mobilité, infrastructures, etc.).

Conformément à l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme, les SCoT comprennent trois parties :

a) un rapport de présentation, qui justifie les choix retenus en s'appuyant sur un diagnostic précis ;

¹ Étude d'impact du présent projet de loi, p. 63.

² Acronyme signifiant « opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir ».

b) un projet d'aménagement et de développement durable, qui fixe les principaux objectifs suivis ;

c) un document d'orientation et d'objectifs (DOO), permettant de mettre en œuvre ces objectifs.

Le présent article propose que le DOO du SCoT intègre, en zone de montagne, les objectifs de la politique de réhabilitation de l'immobilier de loisir (article L. 141-12 du code de l'urbanisme).

Il s'agit, selon Mme Annie Genevard, rapporteur, « *de se donner une perspective, un but. Cela permettra aussi à ceux qui élaborent un document d'urbanisme de penser cette question spécifiquement* »¹.

Cette disposition est **complétée par l'article 19 du projet de loi** qui prévoit la prise en compte de la réhabilitation de l'immobilier de loisir dans le rapport de présentation des SCoT (article L. 141-3 du code de l'urbanisme) et dans le bilan réalisé sur ces documents six ans après leur élaboration (article L. 143-28 du même code).

Votre rapporteur pour avis soutient l'ensemble de ces dispositions, la réhabilitation de l'immobilier de loisir devant être encouragée.

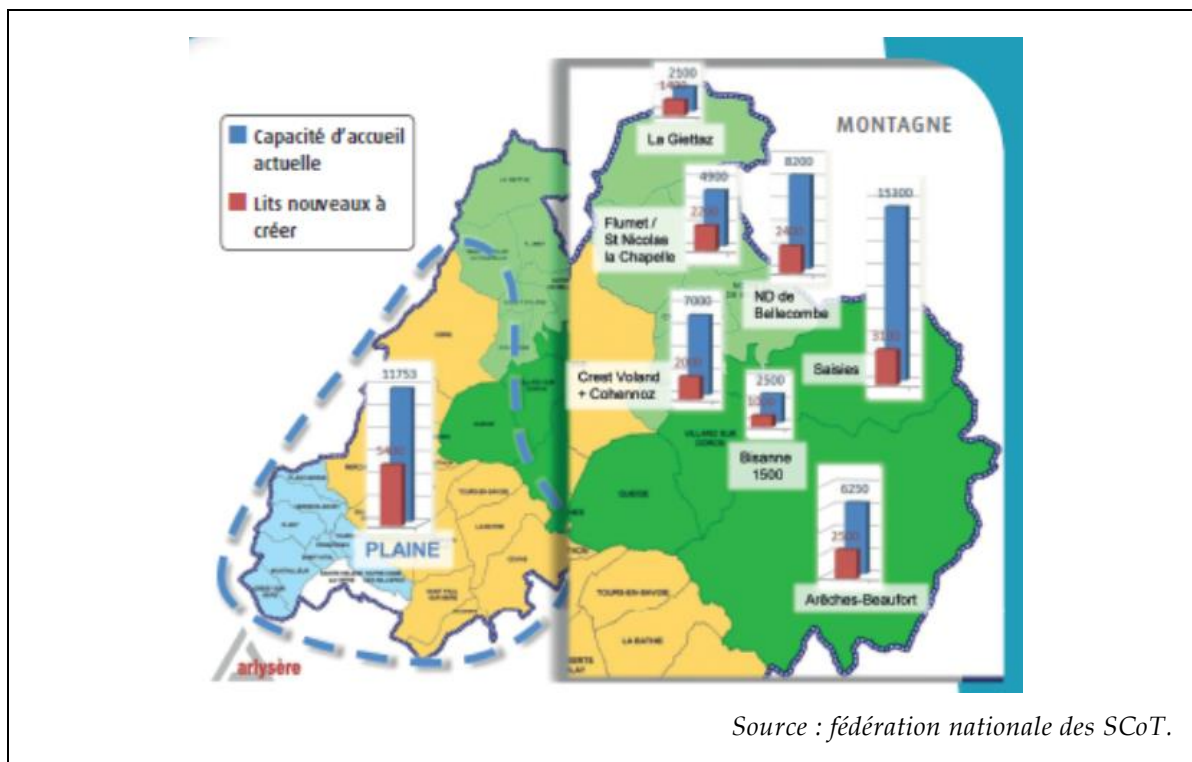
Il rappelle toutefois que de nombreux schémas de cohérence territoriale prennent déjà en compte cette problématique, à l'instar du SCoT Arlysère.

La réhabilitation de l'immobilier de loisir dans le SCoT Arlysère

Exécutoire depuis septembre 2012, ce schéma de cohérence territoriale couvre 38 communes – dont sept stations de sports d'hiver – et 61 000 habitants. Il concerne également 63 000 « *lits marchands* », soit 10 % de la capacité d'accueil touristique de la Savoie.

Le SCoT fixe l'objectif de produire 20 000 « *lits marchands* » sur dix ans mais également de « *réchauffer* » 3 000 lits froids. Il détermine également une clé de répartition par commune afin de mieux coordonner leur action.

¹ Rapport n° 4067 fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, p. 245. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4067.pdf>.



Enfin, certaines difficultés concrètes risquent de perdurer s'agissant de la planification de la réhabilitation de l'immobilier de loisir. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, la connaissance du parc immobilier de montagne reste insuffisante, les acteurs devant s'en remettre à trois sources d'information parfois discordantes : les données publiques (INSEE, DGFIP), celles issues des gestionnaires locaux (agences immobilières, professionnels de l'hébergement, etc.) et les enquêtes locales.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 20 A.

Article 21

(art. L. 318-5 du code de l'urbanisme)

Assouplissement du régime des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL)

L'article 21 du projet de loi vise à assouplir le régime des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) pour faciliter le recours à cet outil.

1. Les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL)

1.1. Le régime juridique

Ce dispositif a été créé par la loi du 13 décembre 2000, dite « loi SRU »¹, pour améliorer le parc immobilier touristique et locatif ainsi que les

¹ Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

espaces publics, le stationnement, les équipements et les services de proximité (article L. 318-5 du code de l'urbanisme)¹.

Les « opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir » (ORIL) permettent à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de cofinancer certains projets privés en contrepartie des engagements pris par les propriétaires des biens concernés.

Une ORIL est créée par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI. Cette délibération précise le périmètre de l'opération, son calendrier ainsi que les « actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévues ».

Le propriétaire du bien perçoit une aide financière versée par la commune ou l'EPCI mais doit s'engager, en contrepartie, à **louer ce bien pendant neuf ans au moins** et doit solliciter, pour ce faire, un professionnel du marché locatif ou un organisme local de tourisme agréé.

Cette aide peut aussi être versée aux personnes ayant en charge les travaux et la « mise en marché locatif durable » du bien ainsi qu'au syndicat de copropriété.

1.2. Un bilan mitigé

Depuis 2000, les ORIL ont permis la réhabilitation de 1 300 logements représentant entre 7 000 et 8 000 lits².

Si les opérations menées ont été une réussite, comme dans l'exemple des Menuires, **ce nombre apparaît faible au regard des besoins constatés en matière de réhabilitation.**

L'utilisation du dispositif ORIL aux Menuires

L'ORIL des Menuires (Savoie) a été créée en 2003 puis renouvelée en 2008 et 2013.

Sont éligibles les appartements construits il y a plus de 15 ans et dont le niveau de confort est jugé « médiocre ».

Le propriétaire s'engage à mettre le bien en location pendant neuf ans et au moins douze semaines par hiver. En contrepartie, il perçoit une aide à la rénovation de 300 euros pour les 20 premiers mètres carrés et 150 euros pour les mètres carrés supplémentaires. Cette aide est financée par la commune et les exploitants des remontées mécaniques.

À ce jour, 350 appartements des Menuires ont été rénovés à partir du dispositif ORIL.

Source : Atout France.

¹ Articles dont les dispositions sont reproduites à l'article L. 322-1 du code du tourisme.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 60.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cet échec relatif des ORIL s'explique par **la complexité de la procédure** et par les montants de subventions publiques jugés trop faibles par les propriétaires.

Enfin, comme le souligne le groupement d'intérêt économique Atout France, le **principal obstacle** « réside dans *l'obligation pour le propriétaire de mettre en location, par le biais d'une agence, son logement pendant une durée équivalente ou supérieure à neuf ans. Cette obligation est perçue comme trop contraignante, la plupart des propriétaires ayant acquis leur bien immobilier dans une logique de pleine propriété* »¹.

2. L'assouplissement de la procédure ORIL

Face à ces difficultés, l'article 21 propose d'assouplir la procédure ORIL pour la rendre plus attractive. L'objectif du Gouvernement est de **permettre la restructuration d'environ 10 000 logements supplémentaires**, pour un coût total de 400 millions d'euros, dont un tiers supporté par les collectivités publiques.

Les communes et les EPCI pourraient fixer eux-mêmes les contreparties imposées aux propriétaires. Les engagements de ces derniers pourraient concerner les travaux, les modalités d'occupation du local, sa mise en location, *etc.*

L'obligation de louer le bien pendant neuf ans serait donc supprimée, chaque commune ou EPCI déterminant les contreparties souhaitées. De même, le recours à un professionnel du marché locatif ou à un organisme local de tourisme ne serait plus systématique.

La procédure ORIL serait également appliquée aux travaux de restructuration et aux achats de biens permettant de réunir des lots contigus. Il s'agit, comme à l'article 21 *bis* (Cf. *infra*), de faciliter l'agrandissement des « *studios cabines* » construits dans les années 70 et qui n'apparaissent plus adaptés aux besoins des touristes².

L'article 21 propose, en outre, d'étendre les objectifs des ORIL : ces opérations devraient désormais « *tendre à améliorer le niveau d'occupation du parc immobilier* » pour lutter contre le phénomène des « *lits froids* ».

Il précise, enfin, que la délibération de la commune ou de l'EPCI fixe « *les modalités de remboursement (des) aides en cas de non-respect (des) engagements* ».

Sous réserve de l'adoption de son amendement de coordination COM-298, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 21.

¹ « La réhabilitation de l'immobilier de loisir dans les stations de montagne », janvier 2016, p. 53, (http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/tourisme/territoires/img/GUID_E_rehabilitation.pdf).

² Cf. le commentaire de l'article 21 bis pour plus de précisions.

Article 21 bis

(art. L. 318-6 du code de l'urbanisme)

**Obligation d'information en cas de vente d'un bien
situé dans le périmètre d'une opération de réhabilitation
de l'immobilier de loisir (ORIL)**

L'article 21 *bis* du projet de loi prévoit une obligation pour le vendeur d'**informer le syndic de copropriété en cas de vente** d'un bien situé dans le périmètre d'une ORIL (nouvel article L. 318-6 du code de l'urbanisme).

Cet article résulte d'un amendement de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques, adopté par l'Assemblée nationale en séance publique avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il prolonge l'article 21 et vise à faciliter la restructuration et l'agrandissement des « *studios cabines* ». Comme l'a souligné M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, ces « *appartements situés dans les résidences de tourisme ou autres ensembles immobiliers construits dans les années 1970 ne répondent plus aux attentes de la clientèle* »¹. Il s'agit donc d'**aider les propriétaires à regrouper des « studios cabines » pour créer des appartements de plus grande taille.**

Initialement, le Gouvernement avait envisagé d'établir un droit de priorité en faveur des propriétaires des lots contigus en cas de vente d'un appartement ORIL.

Le Conseil d'État a toutefois émis un avis défavorable à cette disposition en mettant en exergue :

- sa complexité, ce droit de priorité pouvant être exercé de manière simultanée par au moins quatre personnes² ;

- un risque d'inconstitutionnalité au regard du droit de propriété garanti par l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789³.

Prenant acte de l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement n'a pas fait figurer ce droit de priorité dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

L'article 21 *bis* poursuit le même objectif – regrouper les appartements ORIL de petite taille – mais propose un dispositif plus souple.

¹ Rapport n° 4067, p. 250.

² Soit les deux voisins « latéraux » du bien ORIL faisant l'objet de la vente et les voisins du dessus et du dessous.

³ Cf., pour plus de précisions, l'avis n° 391883 du Conseil d'État en date du 13 septembre 2016, p. 11 (www.conseil-etat.fr).

En cas de vente et avant toute autre mesure de publicité, **le propriétaire de l'appartement ORIL devrait notifier son intention de vendre au syndic de copropriété.** Ce dernier informerait ensuite chaque copropriétaire dans un délai de dix jours ouvrés.

Cette information serait donnée à titre indicatif et « *ne constituerait pas une offre de vente* ». Elle permettrait toutefois aux autres copropriétaires de prendre connaissance de la mise en vente du bien et, le cas échéant, de formuler une offre d'achat.

Ce dispositif d'information serait également applicable aux cessions d'usufruit ou de nue-propriété.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 21 bis.

Article 22

(art. L. 323-1 du code du tourisme)

Suppression de la catégorie des villages résidentiels de tourisme (VRT)

L'article 22 du projet de loi tend à **supprimer le classement en village résidentiel de tourisme (VRT).**

Créés par la loi de finances pour 1999¹, les VRT sont des **établissements d'hébergement constitués de locaux d'habitation meublés et de services communs** (laveries, parkings, ménage, *etc.*).

Ils s'inscrivent obligatoirement dans le périmètre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL)². La qualité des prestations proposées est évaluée par Atout France à partir d'un référentiel d'évaluation fixé par un arrêté du 2 août 2010³.

Trois villages résidentiels de tourisme sont encore en activité. Ils sont situés à La Plagne (Savoie), à Orcières et à Briançon (Hautes-Alpes).

Deux avantages fiscaux étaient prévus pour encourager la création de ce type de résidences :

- une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les prestations d'hébergement fournies (article 261 D du code général des impôts) ;

- une réduction d'impôts pour les travaux de rénovation des logements VRT achevés depuis plus de quinze ans (article 199 *decies* F du même code).

¹ Loi n° 98-1233 du 10 décembre 1998.

² Article R. 323-1 du code du tourisme.

³ Arrêté fixant les normes et la procédure de classement des villages résidentiels de tourisme. Sont par exemple pris en compte les surfaces d'habitation, l'état et la propreté des installations, l'accessibilité, etc.

Applicable depuis le 1^{er} janvier 2005¹, ce dernier dispositif a pris fin au 31 décembre 2012 et n'a pas été renouvelé depuis.

Le Gouvernement propose la suppression de la catégorie des « villages résidentiels de tourisme », estimant que ce classement « ne sera plus sollicité en l'absence de (cet) avantage fiscal ». Il met également en exergue une volonté de « rationalisation et de clarification » des catégories d'hébergements touristiques².

Les catégories d'hébergements touristiques

Outre les VRT, le code du tourisme reconnaît **cinq catégories d'hébergements touristiques** :

- les résidences de tourisme (articles L. 321-1 à L. 321-3), faisant l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière et qui ne sont pas situées dans une zone ORIL ;
- les meublés de tourisme (articles L. 324-1 à L. 324-2-1), qui correspondent à des villas, des appartements ou des studios meublés mis en location ;
- les chambres d'hôtes (articles L. 324-3 à L. 324-5), dans lesquelles l'habitant propose des nuitées et un petit déjeuner ;
- les maisons familiales de vacances (articles D. 325-13 à D. 325-18), établissements sans but lucratif, à caractère social, familial et culturel, dont la vocation principale est d'accueillir des familles pendant leurs vacances et leurs loisirs ;
- les refuges de montagne (article L. 326-1), locaux d'hébergement recevant du public situés en altitude et dans un site isolé³.

D'après l'étude d'impact, « la suppression du classement des villages résidentiels de tourisme n'aura pas de réelle incidence sur les VRT qui continueront d'être exploités ». **Le pouvoir réglementaire devra toutefois organiser leur changement de régime juridique** et leur « transition vers une autre catégorie d'hébergement touristique (résidences de tourisme, meublés de tourisme, etc.) »⁴.

À l'initiative de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a précisé que la suppression de la catégorie des VRT n'entraînerait pas une reprise de la réduction d'impôts prévue par l'article 199 *decies* F du code général des impôts. Il s'agit, concrètement, de s'assurer que le présent article ne pénalise pas les VRT existants sur le plan fiscal.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22.

¹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 en faveur du développement des territoires ruraux.

² Étude d'impact du présent projet de loi, p. 65.

³ Cf. le commentaire de l'article 22 bis pour plus de précisions sur les refuges de montagne.

⁴ Étude d'impact du présent projet de loi, p. 66.

Article 22 bis

(art. L. 326-1 du code du tourisme)

Régime juridique des refuges de montagne

L'article 22 *bis* du projet de loi propose d'**assouplir le régime juridique des refuges de montagne pour faciliter l'accueil des « mineurs d'âge scolaire »** et prendre en compte les spécificités des zones de montagne dans la définition des normes d'hygiène et de sécurité.

Il résulte d'un amendement de notre collègue député Joël Giraud (groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste), adopté en séance publique avec l'avis favorable du Gouvernement et de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

1. Le régime en vigueur : un accueil très encadré des mineurs

Un refuge de montagne est un établissement recevant du public, gardé ou non, et situé dans un « *site isolé de montagne* » (article L. 326-1 du code du tourisme). D'une capacité maximale de 150 personnes, il offre un hébergement à caractère collectif à des personnes de passage (article D. 326-2 du même code).

Les **modalités d'accueil des mineurs en refuge ont été revues par un arrêté du 20 octobre 2014¹ applicable depuis le 1^{er} janvier 2015**. Elles sont désormais codifiées dans l'article REF 7 du règlement de sécurité contre l'incendie² et explicitées dans un guide publié par le ministère de l'intérieur³.

Un mineur accompagné par ses parents peut être accueilli dans tout refuge.

Les règles sont plus strictes pour les **mineurs lorsqu'ils sont « en dehors de leur famille »** (« *classes vertes* », séjours organisés par des associations, etc.). Dans ce cas, le refuge doit respecter l'ensemble des critères suivants :

- être **gardé** par une personne spécialement dédiée à cette tâche ;
- disposer d'un **système d'alarme adapté** et avoir obtenu un avis favorable de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ;
- pouvoir accueillir les mineurs dans une pièce située au **rez-de-chaussée**⁴.

¹ Arrêté portant modification du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

² Ce règlement est disponible au lien suivant : <http://www.sitesecurite.com/ERPREF/REF01a07.htm>.

³ « Accueil des mineurs en refuges », octobre 2015. (http://doc.sportsdenature.gouv.fr/doc_num.php?explnum_id=503).

⁴ Sauf en présence d'un escalier encloué ou d'une sortie de secours située à l'étage mais donnant directement sur l'extérieur.

En situation d'enneigement, le refuge doit également être pourvu **d'une pièce isolée (« colonne de secours ») au sein de laquelle les occupants peuvent se réfugier pendant au moins deux heures. À défaut, une colonne de secours doit être disponible dans un autre bâtiment et accessible en moins de trente minutes par voie carrossable.**

Enfin, le séjour d'un mineur dans un refuge gardé est limité à deux nuitées consécutives. Par dérogation, les séjours organisés par une fédération sportive agréée peuvent être portés à cinq nuitées.

En l'état, 140 refuges – soit 30 % du parc national – respecteraient l'ensemble de ces conditions et pourraient accueillir un mineur « en dehors de sa famille ».

Dans l'exemple de la Savoie, quarante-huit refuges peuvent accueillir des mineurs non accompagnés de leur famille hors des périodes d'enneigement et deux durant les périodes d'enneigement¹.

2. La volonté d'assouplir le régime actuel

Nos collègues députés ont souhaité assouplir le régime d'accueil des mineurs dans les refuges. Comme l'a indiqué Mme Marie-Noëlle Battistel (groupe Socialiste, écologiste et républicain), « *bien souvent, les refuges ne sont pas aux normes en raison d'une impossibilité matérielle liée au dénivelé, à la topographie du site (...). C'est ainsi qu'on voit camper à l'extérieur d'un refuge des jeunes qui sont en section montagne, qui doivent donc évoluer dans la montagne et y passer des nuitées au cours de leur formation* »².

Ce constat rejoint celui de notre collègue Michelle Demessine (groupe Communiste républicain et citoyen), auteure d'une question orale à ce sujet le 23 juillet 2015.

La règle d'accès à la « colonne de secours » soulève également des difficultés, comme l'a souligné notre collègue député Joël Giraud (groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste) : « *suivant les départements, les préfets interprètent différemment la notion de temps de parcours entre refuge et zone sécurisée. Pour certains, elle renvoie au déplacement à pied des pompiers, pour d'autres, à l'intervention des secours en montagne* ».

L'article 22 bis du projet de loi précise ainsi qu'un refuge « *gardé ou non gardé* » peut accueillir des « *mineurs d'âge scolaire encadrés dans des conditions établies conjointement par les ministres chargés de l'éducation, de la jeunesse et des sports* ». Il prévoit également qu'un décret adapte les normes de sécurité et d'hygiène des refuges aux spécificités des zones de montagne.

¹ Arrêté préfectoral du 13 juin 2016.

(<http://www.savoie.gouv.fr/content/download/18598/153741/file/AP%20RAA%20Refuges%20Savoie%202021.7.2016.pdf>).

² Rapport n° 4067 fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur le présent projet de loi, p. 252. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4067.pdf>.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale soulève deux difficultés.

En premier lieu, il permettrait **aux mineurs non accompagnés de leur famille d'être accueillis dans des refuges non gardés**, ce qui pourrait soulever des problèmes de sécurité.

En second lieu, **la notion de « mineurs d'âge scolaire » n'est mentionnée dans aucun texte législatif ou réglementaire** et pourrait faire l'objet d'interprétations divergentes. Il n'est par exemple pas certain que nos collègues députés aient souhaité permettre l'accueil en refuge des enfants scolarisés en petite section de maternelle.

À l'initiative de son rapporteur pour avis, votre commission a adopté **l'amendement COM-299** pour préciser que **seuls les refuges gardés peuvent accueillir des mineurs non accompagnés**. Un décret d'application permettra de préciser cette notion « *d'accompagnement* », qui n'a pas vocation à concerner seulement la famille (comme en l'état du droit) mais également par des responsables d'associations, des guides en montagne, *etc.*

Parallèlement, elle propose de supprimer la notion de « *mineurs d'âge scolaire* », en raison des difficultés d'interprétation précitées.

Enfin, votre commission souhaite maintenir la disposition selon laquelle un décret adapte les normes de sécurité et d'hygiène des refuges aux spécificités des zones de montagne.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 22 *bis*.

TITRE V DISPOSITIONS FINALES ET DIVERSES

Article 26

Ratification de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016

L'article 26 du projet de loi vise à **ratifier l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016** relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹.

Cet article a été inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de Mmes Bernadette Laclais et Annie Genevard, rapporteurs de la commission des affaires économiques.

¹ Le texte transmis au Sénat propose également une coordination à l'article 21 de l'ordonnance précitée.

Pour mémoire, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a été créé par la loi NOTRe.

Il constitue un document prescriptif de planification élaboré par la région et incorporant plusieurs schémas sectoriels comme le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Le SRADDET vise plus particulièrement « à octroyer à la région un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire, en la dotant d'un document de planification prescriptif (et à) rationaliser le nombre de documents existants (...), afin de permettre une meilleure coordination des politiques publiques régionales concourant à l'aménagement du territoire »¹.

L'ordonnance n° 2016-1028 est fondée sur une habilitation prévue par le III de l'article 13 de la loi NOTRe. Ce dernier autorisait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour « procéder aux coordinations rendues nécessaires par l'absorption au sein du SRADDET » des schémas sectoriels précités.

Le délai d'habilitation était de douze mois à compter du 7 août 2015 et un projet de loi de ratification devait être déposé devant le Parlement trois mois plus tard.

Votre rapporteur pour avis constate que le Gouvernement a respecté l'ensemble de ces délais : l'ordonnance n° 2016-1028 a été publiée le 27 juillet 2016 et un projet de ratification a été déposé au Sénat le 19 octobre 2016.

L'ordonnance n° 2016-1028 se compose de **trente-cinq articles**, répartis en cinq chapitres, dont l'objet est synthétisé dans le tableau ci-dessous.

Contenu de l'ordonnance n° 2016-1028

Articles de l'ordonnance	Objet
Article 1 ^{er}	Association des autorités organisatrices de mobilité à l'élaboration des SRADDET
Articles 2 à 4	Conséquences de l'intégration du schéma régional de l'intermodalité (SRI) dans le SRADDET
Articles 5 à 12	Conséquences de l'intégration du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) dans le SRADDET
Article 13	Association d'un comité d'acteurs « prévention et gestion des déchets » à l'élaboration du SRADDET + possibilité de consulter les conseils régionaux limitrophes

¹ Exposé des motifs du projet n° 62 (2016-2017) de ratification de l'ordonnance n° 2016-1028.

Articles de l'ordonnance	Objet
Articles 14 à 19	Conséquences de l'intégration du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)
Article 20	Opposabilité au SRADDET des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB)
Article 21	Association du comité régional de la biodiversité à l'élaboration du SRADDET
Article 22	Liens entre le SRADDET et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux portant sur la trame verte et la trame bleue
Article 23	Utilisation du SRADDET pour élaborer un guide méthodologique sur les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB)
Article 24	Conséquences de l'intégration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) dans le SRADDET
Article 25	Possibilité pour les départements de contribuer à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques sur les trames verte et bleue du SRADDET
Article 26	Analyse du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) pour l'intégrer dans le premier SRADDET
Article 27	Réorganisation d'un des articles du code général des collectivités territoriales portant sur le SRADDET
Articles 28 et 29	Prise en compte de la recodification de la partie législative du code de l'urbanisme par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015
Article 30	Avis du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) sur le SRADDET
Article 31	Communication par la région à l'État des informations relatives à la mise en œuvre du SRADDET
Article 32	Adaptation du SRADDET suivant les règles du code de l'urbanisme
Article 33	Adoption du premier SRADDET dans les trois années à compter de la publication de la présente ordonnance
Article 34	Régime transitoire pour les schémas sectoriels existants
Article 35	Conditions d'application de la présente ordonnance

Source : commission des lois du Sénat.

De nouvelles procédures de consultation seraient ainsi prévues lors de l'élaboration du SRADDET (autorités organisatrices de mobilité, comité d'acteurs « *prévention et gestion des déchets* », comité régional de la biodiversité et, le cas échéant, conseils régionaux limitrophes). D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le Gouvernement considère qu'il s'agit de mesures de coordination car il s'agit de tirer les conséquences de l'absorption de plusieurs schémas dans le SRADDET.

De même, **la date butoir pour l'élaboration des SRADDET serait fixée au 27 juillet 2019¹**, et non au 13 décembre 2018 comme initialement prévu¹.

¹ Soit trois années à compter de la publication de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016.

Enfin, **l'État obtiendrait un droit à communication** de toute information relative à la mise en œuvre des SRADDET.

Votre rapporteur pour avis regrette que l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 n'ait pas fait l'objet d'un débat spécifique, débat qui aurait permis d'approfondir son contenu lors d'auditions dédiées.

Il n'a toutefois pas souhaité proposer la suppression du présent article de ratification car il est conscient des contraintes calendaires en fin de quinquennat et de la nécessité de stabiliser le droit applicable au SRADDET. Il précise, en outre, qu'aucune région n'a fait part d'éventuelles difficultés concernant la mise en œuvre de cette ordonnance.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 26.

* * *

*

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie.

¹ Article 9 de loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 7 DÉCEMBRE 2016

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes saisis pour avis du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est saisie au fond de ce texte et a délégué certains articles à la commission des affaires économiques et à la commission des affaires sociales.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'Assemblée nationale a adopté ce projet de loi à la quasi-unanimité. Un important travail a été réalisé en amont, notamment dans le cadre du congrès de l'Association nationale des élus de montagne (Anem) dans les Vosges, pour modifier et compléter le texte fondateur qu'est la loi « montagne » du 9 janvier 1985.

Les territoires de montagne présentent des enjeux tant naturels qu'économiques. Ils rassemblent 15 % de la population métropolitaine – 10 millions d'habitants – et 30 % de notre territoire.

Le projet de loi vise à actualiser la loi fondatrice du 9 janvier 1985 en répondant à trois grands enjeux : la vulnérabilité de la montagne face au changement climatique, le maintien des services publics et la restructuration des stations de sport d'hiver. Nous en avons débattu déjà au sein de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, notamment lors du déplacement en Savoie en septembre dernier.

Nous sommes saisis pour avis de 29 des 74 articles du projet de loi transmis au Sénat. Cette saisine s'articule autour de trois axes : les grands principes applicables aux zones de montagne et à leur gouvernance, le rôle des collectivités territoriales dans l'organisation du tourisme et l'adaptation des règles d'urbanisme en montagne.

Le texte comporte de nombreuses dispositions programmatiques qui fixent le cadre des politiques publiques en montagne. Je souhaite néanmoins insister sur deux points.

Il semble, en premier lieu, nécessaire de prendre en compte les spécificités de la montagne dans la réforme des finances locales. Je pense non seulement à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) mais aussi à celle du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) : les communes de montagne ont un

budget de village l'été et de station l'hiver, avec des investissements très lourds, ce qu'a bien relevé la Cour des comptes.

En second lieu, je souhaiterais aborder la question des risques naturels prévisibles en montagne. Dans ce domaine, l'expertise du service de restauration des terrains en montagne (RTM), peu connu, de l'Office national des forêts (ONF) est primordiale. Or, souvent, on ne prend conscience de la qualité des services que lors des catastrophes. Le RTM ne doit pas être malmené par les réformes : l'appui qu'il représente pour les collectivités territoriales doit être préservé.

S'agissant de la gouvernance, les territoires de montagne ont leurs propres institutions : le Conseil national de la montagne, dont l'autorité pourrait être renforcée, et les comités de massif, instances bien connues et efficaces. Les articles 5 et 6 du projet de loi traitent de ces institutions et soulèvent peu de difficultés.

Un de mes amendements a pour objet de garantir l'articulation entre la loi « montagne » et le dispositif des communes nouvelles : une commune classée en zone de montagne doit pouvoir le rester, même lorsqu'elle crée une commune nouvelle avec une commune qui ne l'est pas.

L'article 17 *ter* adapte la servitude d'été sur le modèle de la servitude d'hiver. Des pratiques de loisirs sont de plus en plus nombreuses en été. Il faut donc trouver un bon équilibre entre ces activités et l'activité agricole, en évitant tout « conflit d'usages » sur les terrains concernés.

L'article 18 tend à permettre aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme, membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, de déroger au transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », tel que prévu par la loi NOTRe et qui devrait intervenir au 1^{er} janvier 2017.

L'urbanisme est un sujet très lourd : les unités touristiques nouvelles (UTN) dérogent au droit commun pour certaines constructions en montagne. Après concertation avec les services de l'État, il est proposé de conserver la procédure proposée par l'Assemblée nationale mais de la simplifier sur de nombreux points.

Les articles 21 A à 22 traitent du vieillissement de l'immobilier de loisir – et plus précisément du phénomène des « lits froids » –, en montagne comme sur le littoral. Souvent, ce vieillissement est dû aux conditions financières et fiscales de la construction. Les stations ont du mal à moderniser leurs équipements. Il est donc proposé d'assouplir les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) pour garantir leur efficacité.

Un de mes amendements s'inspire du droit en vigueur pour les refuges de montagne non gardés. L'accès des mineurs à ces refuges doit être précisément encadré afin d'assurer leur sécurité.

Les présidents des parcs naturels régionaux (PNR) se sont battus, des années durant, pour que les chartes des PNR valent SCoT. Ils ont obtenu gain de cause dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), lorsque les parcs ne sont pas couverts par un schéma de cohérence territoriale (SCoT). Je propose que les dispositions de la loi ALUR s'appliquent dans tous les cas, même en présence d'un SCoT.

Je propose, par ailleurs, de supprimer des dispositions superfétatoires du projet de loi.

Je rappelle, enfin, que quatre commissions du Sénat sont saisies de ce texte, ce qui démontre son importance.

M. René Vandierendonck. – Lors d'un déplacement en Savoie, nous avons évoqué les ajustements nécessaires à la loi NOTRe. L'État a procédé à une large consultation sur ce projet de loi.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

L'amendement de précision rédactionnelle COM-268 est adopté.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-269 prend en compte les disparités démographiques et la diversité des territoires à l'article 1^{er} qui porte sur les grands principes applicables à la montagne.

La disposition adoptée par l'Assemblée nationale était intéressante mais relève d'un projet de loi constitutionnel.

L'amendement COM-269 est adopté.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-270 incite l'État à être attentif à la prévention des risques naturels et au maintien du service RTM, de grande qualité. Ce service doit rester géré par l'État et ne peut être transféré aux collectivités territoriales, qui n'ont pas assez de moyens pour l'assumer.

M. Alain Marc. – Où trouver le financement ? Cela relève-t-il du fonds Barnier ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Le fonds Barnier est sollicité après une catastrophe. Dans ce cas précis, nous sommes dans la prévention.

M. Simon Sutour. – Le fonds Barnier ne s'applique pas uniquement aux territoires de montagne.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Tout à fait.

L'amendement COM-270 est adopté.

Article 2

L'amendement de précision rédactionnelle COM-271 est adopté.

Article 3 bis A (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'article 3 bis A est un article d'appel pour prendre en compte les spécificités des zones de montagne dans la réforme de la DGF. Je propose de viser aussi le FPIC, comme je l'ai précisé lors de mon intervention liminaire.

M. Alain Richard. – La vigilance du rapporteur n'a-t-elle pas été trompée ? L'article est non normatif, notre commission devrait l'écartier plutôt que l'enrichir.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Nous sommes saisis pour avis... Je pourrais retirer cet amendement – étant entendu que le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable devrait présenter un amendement identique.

M. Philippe Bas, président. – Si on supprime la mention « dans son principe », l'article devient normatif...

M. Alain Richard. – Cela ne suffirait pas : la DGF est l'objet d'un nombre impressionnant d'articles du code général des collectivités territoriales ; il faudrait s'attaquer à l'ensemble – ce que personne ne fait...

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – La formule « dans son principe » a fait l'objet d'un accord avec le Gouvernement, après un long débat devant l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, président. – Retirez-vous cet amendement qui apparaît peu normatif ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Je m'en remets à la sagesse de la commission.

L'amendement n'est pas adopté.

Article 3 bis (nouveau)

L'amendement de clarification COM-272 est adopté.

Article 3 ter (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'article 3 ter est superfétatoire car l'article 8 de la loi « montagne » offre déjà à certains territoires d'outre-mer la capacité d'adapter leurs normes aux spécificités de la montagne. Cette même loi s'applique à La Réunion, en Guadeloupe et en

Martinique. Pour réellement prendre en compte les spécificités des territoires ultramarins, intégrons directement Mayotte, Saint-Martin et Saint-Barthélemy à la loi « montagne », ce que propose mon amendement.

L'amendement COM-273 est adopté.

Article additionnel avant l'article 4

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-274 est relatif à l'articulation entre la loi « montagne » et les communes nouvelles dont une partie du territoire des communes membres est classée en zone de montagne. Il s'agit de préserver le classement « montagne » de cette partie sans l'étendre au reste des communes.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les communes nouvelles sont des communes comme les autres. L'amendement propose-t-il qu'une partie seulement d'une commune nouvelle relève de la loi « montagne » ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Oui, c'est cela.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le dispositif est un peu complexe...

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Aujourd'hui, le bas du territoire d'une commune de piémont n'est pas classé en zone de montagne, à la différence de la partie la plus élevée... Mon amendement adapte ce dispositif aux communes nouvelles.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ces communes ne bénéficieraient des dispositions de la loi « montagne » que sur une partie du territoire alors ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Oui, tout à fait. L'amendement évite un effet d'aubaine. Il ne faut pas étendre le classement « montagne » aux parties de la commune nouvelle qui n'étaient pas classées au préalable.

M. René Vandierendonck. – Ne me faites pas rêver...

M. Alain Richard. – Il existe une grande variété de réglementations relatives aux zonages ; les difficultés surviennent lorsqu'une commune nouvelle englobe quinze, vingt, cinquante communes... et que certaines d'entre elles seulement appartiennent à une unité urbaine. On ne va pas intégrer toutes les anciennes communes à cette unité. L'INSEE s'interroge sur la possibilité d'utiliser un système de carroyage, comme pour les comtés aux États-Unis.

M. René Vandierendonck. – Le carroyage est déjà utilisé par l'INSEE pour cartographier les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

M. Philippe Bas, président. – Dans la loi sur les communes nouvelles, nous avons adopté une disposition pour encadrer l'extension à toute commune membre d'une commune nouvelle des dispositions de la loi

« littoral » car celles-ci restreignent les possibilités de construction. Nous avons déjà commencé à faire de la dentelle !

M. Jean-Pierre Sueur. – Voyez les mouvements dans divers départements, y compris en Ardèche. Des petites agglomérations, pour devenir des communautés d'agglomération, englobent des parties considérables de ruralité et de toutes petites communes. La loi que nous avons adoptée concernant les communes nouvelles le permet...

M. Philippe Bas, président. – Bien qu'elle n'ait pas été faite pour cela !

M. Jean-Pierre Sueur. – Le concept d'agglomération n'a plus grand-chose à voir avec l'entité ainsi créée... Les exemples sont nombreux.

M. René Vandierendonck. – Il en est de même pour les métropoles !

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Je profite de ce débat pour évoquer des zones où la loi « littoral » s'applique en sus de la loi « montagne », ce qui affecte des projets de développement agricole. Je pense notamment à des bordures de lac de montagne. J'ai tenté de formuler des propositions à ce sujet mais j'ai observé une absence de consensus entre les différents acteurs.

L'amendement COM-274 est adopté.

Article 4

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'article 4 me semble relever du domaine réglementaire.

L'amendement de suppression COM-275 est adopté.

Article 4 bis (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – *Idem* pour l'article 4 bis.

L'amendement de suppression COM-276 est adopté.

Article 5

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-277 ne remet pas en cause les objectifs de l'article 5 qui tend à revoir et préciser la composition, les missions et l'organisation du Conseil national de la montagne. Il vise en revanche à modifier les conditions de désignation des parlementaires au sein de cette instance. S'il convient de prévoir dans la loi le principe de représentation du Parlement au sein de cette instance, il revient à chaque assemblée d'en préciser les modalités.

L'amendement COM-277 est adopté.

Article 6

L'amendement de précision rédactionnelle COM-278 est adopté.

Article 7

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'article 7 précise la définition de la convention interrégionale de massif, contrat entre l'État et les régions, traduisant les priorités fixées en matière d'aménagement et de protection du massif, de développement économique, social et culturel. Cette convention prévoit également les financements correspondants. Si la consultation des collectivités territoriales concernées est pertinente, la disposition votée par l'Assemblée nationale n'est pas assez précise et pourrait fragiliser les conventions interrégionales de massif. L'amendement COM-279 lui substitue donc une simple possibilité d'association à l'obligation de consultation des collectivités concernées.

L'amendement COM-279 est adopté.

Article 8 nonies (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'article 8 *nonies* rappelle la possibilité pour le maire de confier à un prestataire public ou privé l'exécution matérielle du secours d'urgence pour les victimes d'accidents de ski.

Dans le texte transmis au Sénat, cette délégation ne concerne que les pistes de ski. Or, en l'état du droit, le maire peut déléguer sa compétence « secours » sur les terrains interstitiels situés entre plusieurs pistes ou en bordure de celles-ci.

Les auditions ayant démontré l'efficacité de l'organisation actuelle, il est proposé de revenir au droit en vigueur. La proposition de l'Assemblée nationale risque, en effet, de déstabiliser un domaine qui fonctionne bien actuellement, après s'être difficilement organisé.

M. Alain Richard. – Je m'en remets à la science du rapporteur pour définir l'expression « en bordure de piste » pour la compétence des services... Dans certains accidents, les victimes se trouvent bien loin de la piste.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Tout à fait. L'accident de Michael Schumacher s'est, par exemple, produit en bordure de piste... Mais les zones interstitielles sont bien définies par mon amendement : il n'y a pas de flou juridique ni de difficulté de mise en œuvre.

L'amendement COM-280 est adopté.

Article 17 ter (nouveau)

L'amendement de cohérence rédactionnelle COM-281 est adopté.

Article 18

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Le transfert aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération de la compétence « promotion du tourisme » prévu par la loi NOTRe représente une difficulté pour les communes classées en station de tourisme. Ce transfert de compétence devait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2017. Avec l'article 18, les communes déjà classées ou en voie de l'être pourraient y déroger.

Même si une rédaction plus simple que celle adoptée à l'Assemblée nationale aurait été souhaitable, je suggère de la conserver – elle fait consensus. Une commune classée peut ainsi décider par délibération de conserver la compétence « tourisme » avant le 1^{er} janvier 2017, et beaucoup d'entre elles ont déjà délibéré. Pour prendre en compte la situation des communes touristiques dépourvues d'office de tourisme de première catégorie qui ne peuvent avoir déposé une demande de classement en station de tourisme avant le 1^{er} janvier 2017, l'Assemblée nationale leur a permis de déposer un dossier de classement de leur office de tourisme en première catégorie jusqu'au 1^{er} janvier 2018. L'Assemblée nationale n'a toutefois pas prévu dans quel délai ces communes devraient ensuite déposer un dossier de classement en station de tourisme.

Nous proposons d'y remédier pour éviter un effet d'aubaine. Le présent amendement prévoit ainsi que les communes touristiques qui le souhaitent puissent disposer de deux ans, jusqu'au 1^{er} janvier 2019, pour avoir un office de tourisme de première catégorie d'une part, déposer leur demande de classement en station de tourisme d'autre part, et ainsi conserver leur compétence.

Cet équilibre semble convenir à tous les acteurs, et nous en avons débattu avec le ministère.

Mme Jacqueline Gourault. – Combien y a-t-il de communes classées ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – On en compte 190. L'intérêt de l'amendement est surtout d'éviter un effet d'aubaine. Le délai au 1^{er} janvier 2018 qui est proposé ne permet pas d'encadrer suffisamment la dérogation. Avec cet amendement, le juge de paix, ce serait le 1^{er} janvier 2019...

M. René Vandierendonck. – Les revendications sur le terrain font écho à vos préoccupations. Dans son édition du samedi 3 décembre, le journal *Les Dernières nouvelles d'Alsace* relaie l'intervention du président Larcher qui a redit devant l'assemblée des maires du Bas-Rhin son attachement aux travaux de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, dite « mission Darnaud ». Elle devrait rendre ses travaux en février prochain.

Je vais m'abstenir. Procéder au cas par cas pour régler ces problèmes de date ôtera tout son sens au travail d'évaluation effectué à la demande du président du Sénat. Mieux vaut attendre le rapport Darnaud, pour réaliser un travail global sur les délais.

M. Philippe Bas, président. – Certes, mais nous avons l'occasion de légiférer dès à présent sur un texte qui fait consensus à l'Assemblée nationale. Le rapporteur pour avis a voulu s'en saisir.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Nous subissons les effets de la loi NOTRe. Il faut trouver une voie médiane pour ménager une possibilité de dérogation sans susciter d'effet d'aubaine. Le temps presse : nous devons agir avant le 1^{er} janvier prochain.

L'amendement COM-282 est adopté.

Article 19

L'amendement de simplification COM-283 est adopté.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Deuxième sujet sensible, les unités touristiques nouvelles (UTN)... Nous devons encadrer le dispositif en veillant à ne pas l'alourdir et en supprimant la possibilité, ouverte aux SCoT et aux PLU par le texte de l'Assemblée nationale, de créer de nouvelles catégories d'UTN.

L'amendement COM-284 est adopté.

Mme Catherine Troendlé. – Le dispositif des UTN s'applique-t-il uniquement aux territoires de montagne ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Oui, la procédure est propre aux zones de montagne. Quand on construit une station de ski en pleine nature, on enfreint nécessairement le principe de continuité de l'urbanisation en montagne. D'où la création de ce concept d'UTN qui s'inscrit dans la lignée des grandes lois des années 70 sur la création des stations de montagne.

L'amendement de simplification COM-285 est adopté.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-286 simplifie le texte en fixant clairement que les extensions limitées d'UTN sont exclues de la procédure de l'article 19 et relèvent du droit commun de l'urbanisme.

M. Alain Richard. – L'usage encadre les extensions par une limite de surface fixée par décret. Le texte de l'Assemblée nationale n'y fait pas référence. Qu'en est-il ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Le texte de l'Assemblée nationale était ambigu sur ce point. Nous proposons une clarification qui reprend, en effet, l'état du droit.

L'amendement de simplification COM-286 est adopté, ainsi que l'amendement COM-287.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'Assemblée nationale a prolongé de quatre à cinq ans le délai de caducité d'une autorisation d'UTN lorsque les travaux n'ont pas commencé. Par cohérence, l'amendement COM-288 augmente de quatre à cinq ans le délai autorisé pour l'interruption des travaux UTN.

L'amendement COM-288 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-289 est adopté.

M. Alain Marc. – Confirmez-vous que les avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CNDPS) ne lient pas la décision du préfet concernant l'acceptation, ou non, d'un dossier UTN ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Oui.

L'amendement de coordination COM-290 est adopté.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'inclusion d'une grande partie des UTN dans un document de planification comme le SCoT ou le PLU soulève une difficulté pour les projets qui n'étaient pas prévus lors de l'élaboration du document. Le Gouvernement a introduit un délai limite de 15 mois pour le SCoT et de 12 mois pour le PLU, avec une saisine automatique du préfet. L'amendement COM-291 propose que le préfet n'intervienne que si les collectivités territoriales le sollicitent afin de laisser davantage de souplesse.

L'amendement COM-291 est adopté.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'Assemblée nationale a souhaité que la procédure intégrée de mise en compatibilité des SCoT et PLU – prévue par l'article 19 – soit évaluée dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi. L'amendement COM-292 propose un délai de trois ans, afin d'avoir suffisamment de recul pour évaluer cette réforme.

L'amendement COM-292 est adopté.

Article 20

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Cet article, très technique, traite d'un sujet sensible, à savoir les chalets d'alpage qui bénéficient d'une possibilité d'aménagement dans des conditions limitées.

S'il est choquant que l'on ne puisse pas restaurer certains de ces chalets, on ne peut admettre qu'ils soient aménagés pour des activités qui n'ont rien à voir avec l'alpage, tout en faisant peser sur la commune des obligations et des charges en matière d'accès, d'eau, de voirie, de déneigement... Par principe, un chalet d'alpage n'est pas accessible et ne doit

pas bénéficier de ces services. Libre, ensuite, aux communes de rendre ces bâtiments accessibles mais elles devront alors en supporter les frais.

Dans le texte transmis au Sénat, la commune doit établir une servitude *ad hoc* dans chaque dossier. Il me semble plus simple de poser clairement le principe selon lequel la desserte des chalets d'alpage par les réseaux publics n'est pas obligatoire, qu'une servitude ait été établie ou non.

M. Alain Marc. – Il n'y a pas que les chalets d'alpage. En moyenne montagne, on trouve des cabanes de vignes ou des maisonnettes dans les châtaigneraies. Normalement, il faudrait demander un changement d'affectation pour les aménager. Les propriétaires ne le font pas.

M. René Vandierendonck. – Là encore, le législateur veut légiférer dans le détail. Mieux vaudrait laisser les communes décider, car les chalets d'alpage sont un sujet de terrain. Je plaide, comme le vice-président du Conseil d'État, pour un droit souple.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Le droit souple risque de se transformer rapidement en droit du contentieux. Les chalets d'alpage font peser des charges sur les communes qui contribuent à leur aménagement, alors qu'ils ne devraient bénéficier d'aucune obligation de desserte. C'est un risque pour les maires, que mon amendement tente de lever.

L'amendement COM-293 est adopté.

Article 20 BA (nouveau)

L'amendement de coordination COM-294 est adopté.

Article 20 B (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-295 est de suppression, car la disposition proposée est satisfaite par le droit en vigueur. De plus, nous n'avons pas pu définir la notion de « fonds de vallée » sur le plan juridique.

L'amendement de suppression COM-295 est adopté.

Article additionnel après l'article 20 B (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Les procédures d'élaboration de la charte d'un parc naturel régional (PNR) ou d'un SCoT sont très proches. La loi ALUR prévoit qu'une charte peut valoir SCoT en l'absence d'un tel schéma.

L'amendement COM-300 va plus loin en indiquant que la charte d'un parc naturel régional peut valoir SCoT, même lorsque le parc est déjà couvert par un document de ce type. On éviterait ainsi de soumettre un parc bi-départemental aux décisions contradictoires des préfets. On éviterait

également que les SCoT se superposent à la charte du PNR sans aucune harmonisation possible du fait de calendriers contradictoires.

M. René Vandierendonck. - Il y a aussi les dispositions prescriptives du schéma régional d'aménagement, de développement et d'égalité du territoire (SRADDET)...

Les contraintes qui figurent dans les chartes des PNR sont souvent trop sévères pour qu'une adaptation soit possible.

M. Philippe Bas, président. - Cette disposition porterait sur tous les PNR, et pas seulement ceux qui se trouvent en montagne ?

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. - Oui.

M. Alain Richard. - C'est l'un des problèmes de ce projet de loi qui relève du rattrapage en fin de législature. Un certain nombre de ses dispositions relèvent de l'aménagement du territoire et ne concernent pas que la montagne.

Une incertitude pèse sur la proposition du rapporteur. Selon le droit général, ce sont des syndicats dédiés ou dans certains cas les intercommunalités qui élaborent les SCoT. Sur le territoire d'un parc, ce sont les instances du parc qui sont à la manœuvre pour préparer la charte. On construit là un manteau d'Arlequin, en substituant le droit spécial (la charte) au droit commun (le SCoT) sur une partie du territoire. La règle devrait jouer à l'inverse. En cas d'incohérence ou de mise en conformité partielle, il aurait mieux valu donner la priorité à l'instance du droit commun compétente pour établir le SCoT.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. - Les territoires, singulièrement les régions, interviennent dans l'élaboration des chartes des PNR, ce qui garantit une certaine cohérence. L'image du manteau d'Arlequin vaut tout autant dans le cas d'un PNR où plusieurs SCoT s'appliquent. L'idée, c'est de simplifier, d'éviter les superpositions.

M. Alain Richard. - Le préfet devrait sortir le périmètre du parc de celui du SCoT...

M. Philippe Bas, président. - Quelles sont les règles applicables quand un parc est compris dans le périmètre de plusieurs SCoT ? Est-ce la charte du parc ou le SCoT qui prime ? L'objet de l'amendement que nous examinons répond à la première question. La seconde est déjà résolue par d'autres textes qui font primer la charte sur le SCoT.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. - Quand il y a un SCoT, il doit être compatible avec la charte.

L'amendement COM-300 est adopté.

Article 20 bis A (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-296 supprime une disposition sur le SCoT rural, dont la définition reste obscure.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il n'y a donc plus qu'un seul SCoT universel...

M. René Vandierendonck. – Noël approche. On se prend à rêver qu'il n'y aura plus de SCoT du tout, mais seulement des PLU et des SRADDET.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Beaucoup d'intervenants nous ont dit que les PLU intercommunaux feront tomber les SCoT.

M. René Vandierendonck. – C'est la magie de Noël !

M. Alain Marc. – Je ne voterai pas cet amendement. L'article a été introduit à l'initiative d'Arnaud Viala, mon successeur à l'Assemblée nationale. En Ardèche, le parc naturel des Grand Causses comporte une zone interstitielle qui dépend en partie de Rodez, en partie de Millau. Cette zone du Lévézou s'articule autour des lacs artificiels créés dans les années cinquante par EDF, qui ont généré toute une économie du tourisme mais aussi d'élevage. On oublie trop souvent cette diversité d'activités qui caractérise les PNR et qui pourrait justifier l'existence de SCoT ruraux. Je suis contre la suppression de l'article.

M. Philippe Bas, président. – Et Saint-Affrique ?

M. Alain Marc. – Sous-préfecture jusqu'en 1927...

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – Cette disposition est incantatoire. Rien n'empêche d'établir un SCoT sur un territoire limité, à partir du moment où il est justifié et que le préfet donne son accord.

L'amendement COM-296 est adopté.

Article 20 ter (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'article est satisfait par l'état du droit. Il serait source de confusions, voire de contentieux et je propose donc sa suppression.

L'amendement de suppression COM-297 est adopté.

Article 21

L'amendement de coordination COM-298 est adopté.

Article 22 bis (nouveau)

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour avis. – L'Assemblée nationale a assoupli le régime juridique des refuges, ce qui ne pose aucune difficulté quand il s'agit des refuges gardés. En revanche, il est prévu que les refuges non gardés puissent accueillir des mineurs non accompagnés. L'amendement COM-299 propose de revenir sur ce point, par souci de sécurité.

L'amendement COM-299 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Notre travail sur ce texte est provisoirement terminé. Nous donnons mandat au rapporteur pour déposer, en vue de la séance plénière, les amendements qui n'auraient pas été intégrés au texte de la commission saisie au fond, ainsi que les amendements de coordination nécessaires.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS

Article 1^{er}

Amendement COM-268

Alinéa 4, première phrase

Remplacer les mots :

et les collectivités territoriales

par les mots :

, les collectivités territoriales et leurs groupements

Article 1^{er}

Amendement COM-269

Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 1^o *bis* De prendre en compte les disparités démographiques et la diversité des territoires ;

Article 1^{er}

Amendement COM-270

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« ...^o De procéder à l'évaluation et de veiller à la prévention des risques naturels prévisibles en montagne tels que les avalanches, les inondations, les mouvements de terrain, les incendies de forêt, les séismes et les tempêtes. »

Article 2

Amendement COM-271

Alinéa 2

Remplacer les mots :

et les collectivités territoriales

par les mots :

, les collectivités territoriales et leurs groupements

Article 3 bis (nouveau)

Amendement COM-272

Alinéa 2

Remplacer les mots :

la prise en compte, par les politiques publiques, des objectifs mentionnés à par les mots :

la mise en œuvre de

Article 3 ter (nouveau)

Amendement COM-273

Rédiger ainsi cet article :

I.- Les deux premiers alinéas de l'article 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les zones de montagne comprennent les communes et parties de communes situées à une altitude supérieure à 500 mètres à La Réunion et à 350 mètres en Guadeloupe et en Martinique.

« Peuvent également être classées dans les zones de montagne :

« 1° Les communes et parties de communes de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique, situées à des altitudes inférieures à celles indiquées au premier alinéa mais supérieures à 100 mètres, dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins ;

« 2° Les communes et parties de communes de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins. »

II.- Les articles L. 181-6 et L. 183-6 du code rural et de la pêche maritime sont abrogés.

Article additionnel avant l'article 4

Amendement COM-274

Avant l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de création d'une commune nouvelle en application de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, le classement en zone de montagne est maintenu pour les parties de la commune nouvelle

correspondant au territoire des anciennes communes précédemment classées en zone de montagne. »

Article 4

Amendement COM-275

Supprimer cet article.

Article 4 bis (nouveau)

Amendement COM-276

Supprimer cet article.

Article 5

Amendement COM-277

Alinéa 6, seconde phrase

Après les mots :

et par cinq sénateurs

supprimer la fin de cette phrase.

Article 6

Amendement COM-278

Alinéa 3, seconde phrase

Remplacer les mots :

parcs nationaux et régionaux

par les mots :

parcs nationaux et des parcs naturels régionaux

Article 7

Amendement COM-279

Alinéa 3

Remplacer les mots :

fait l'objet d'une consultation des

par les mots :

peut associer les

Article 8 *novies* (nouveau)

Amendement COM-280

Alinéa 2

Remplacer les mots :

les pistes de ski définies à l'article R. 122-8 du code de l'urbanisme

par les mots :

le domaine skiable et sur la partie non balisée située entre les pistes ou en bordure de celles-ci

Article 17 *ter* (nouveau)

Amendement COM-281

Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

III. - La section 3 du chapitre 2 du titre IV du livre III du code du tourisme est complétée par un article L. 342-27 ainsi rédigé :

« *Art L. 342-27* - Lorsque la servitude instituée en application des articles L. 342-20 à L. 342-23 est susceptible de compromettre gravement l'exploitation agricole ou sylvicole d'un terrain grevé, son ou ses propriétaires peuvent, à compter de la publication de l'acte créant la servitude, mettre en demeure son bénéficiaire de procéder à l'acquisition du terrain grevé dans les conditions et délais prévus par les articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme.

« À défaut d'accord amiable, le prix est fixé selon les règles énoncées aux articles L. 342-25 et L. 342-26 du présent code. Si, trois mois après l'expiration du délai mentionné au premier alinéa de l'article L. 230-3 du code de l'urbanisme, le juge de l'expropriation n'a pas été saisi, la servitude n'est plus opposable au propriétaire comme aux tiers. »

IV. - L'article 54 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est abrogé.

Article 18

Amendement COM-282

I.- Alinéa 5

1° Remplacer l'année :

2018

par l'année :

2019

2° Supprimer les mots :

de son office de tourisme dans la catégorie requise pour remplir les critères de classement

II. - Alinéa 8

1° Remplacer l'année :

2018

par l'année

2019

2° Supprimer les mots :

de son office de tourisme dans la catégorie requise pour remplir les critères de classement

Article 19

Amendement COM-283

Alinéa 4

Supprimer cet alinéa.

Article 19

Amendement COM-284

I.- Alinéas 10 à 15

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

« Art. L. 122-17. - Un décret en Conseil d'État fixe la liste des unités touristiques nouvelles structurantes et des unités touristiques nouvelles locales. » ;

II.- En conséquence,

1° Alinéas 7 et 8

Remplacer les mots :

à L. 122-18

par les mots :

et L. 122-17

2° Alinéa 48

Supprimer cet alinéa.

Article 19

Amendement COM-285

Alinéas 20 et 23, secondes phrases

Supprimer ces phrases.

Article 19

Amendement COM-286

Alinéas 22 et 25

I.- Avant le mot :

extensions

insérer les mots :

créations et

II.- En conséquence, alinéa 79

Supprimer cet alinéa.

Article 19

Amendement COM-287

Alinéa 24, seconde phrase

Après les mots :

et des sites

supprimer la fin de cette phrase.

Article 19

Amendement COM-288

Alinéa 32

1° Première et seconde phrases

Remplacer les deux occurrences du mot :

quatre

par le mot :

cinq

2° Remplacer les mots :

arrêté de l'autorité administrative ayant délivré l'autorisation

par les mots :

délibération du conseil municipal

Article 19*Amendement COM-289*

Alinéa 55

Rédiger ainsi cet alinéa :

15° Après le mot : « transports », la fin du premier alinéa de l'article L. 151-6 est ainsi rédigée : « , les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles. » ;

Article 19*Amendement COM-290*

Alinéa 61

1° Première phrase

Supprimer les mots :

, ou à la formation spécialisée de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à ces deux formations spécialisées ;

2° Avant-dernière phrase

Supprimer cette phrase.

Article 19*Amendement COM-291*

Alinéa 78, seconde phrase

Après le mot :

délai

insérer les mots :

et à la demande d'une collectivité territoriale ou d'un groupement concerné

Article 19*Amendement COM-292*

Alinéa 80

Remplacer le mot :

deux

par le mot :

trois

Article 20 BA (nouveau)

Amendement COM-294

I. - Alinéa 1

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

La sous-section 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme est ainsi modifiée :

1° Après l'article L. 122-5, il est inséré un article L. 122-5-1 ainsi rédigé :

II.- Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

2° Après les mots : « prenant en compte les », la fin du premier alinéa de l'article L. 122-6 est ainsi rédigée : « éléments mentionnés à l'article L. 122-5-1. »

Article 20 B (nouveau)

Amendement COM-295

Supprimer cet article.

Article additionnel après l'article 20 B (nouveau)

Amendement COM-300

Après l'article 20 B

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Au premier alinéa de l'article L. 144-1 du code de l'urbanisme, les mots : « qui ne sont pas comprises dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale » sont supprimés.

II. - Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale évolue en application du I du présent article, il n'est pas obligatoire de réviser ou de modifier le schéma de ce simple fait.

Article 20

Amendement COM-293

Rédiger ainsi cet article :

I. - Le 3° de l'article L. 122-11 du même code est ainsi modifié :

1° Au début de la dernière phrase du premier alinéa, les mots : « L'autorisation » sont remplacés par les mots : « Une autorisation expresse » ;

2° Après les mots : « ne sont pas utilisable en période hivernale », la fin du dernier alinéa est ainsi rédigée : « : » ;

3° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« a) La commune est libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics ;

« b) L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou prendre la décision de déclaration préalable peut subordonner la réalisation des travaux faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable à l'institution d'une servitude administrative, publiée au fichier immobilier, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. »

II. - Le I du présent article est applicable aux chalets d'alpage et bâtiments d'estive, ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une déclaration préalable de travaux après la publication de la présente loi.

Article 20 bis A (nouveau)

Amendement COM-296

Supprimer cet article.

Article 20 ter (nouveau)

Amendement COM-297

Supprimer cet article.

Article 21

Amendement COM-298

A. - Alinéa 12

Après le mot :

collectivités

insérer les mots :

et leurs groupements

B.- Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II.- L'article L. 322-1 du code du tourisme est ainsi rédigé :

« Art. L. 322-1. - Les règles relatives aux opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir sont fixées par l'article L. 318-5 du code de l'urbanisme. »

C.- En conséquence, faire précéder le premier alinéa de la mention :

I.-

Article 22 bis (nouveau)

Amendement COM-299

I. - Alinéa 2

Après les mots :

recevant du public

supprimer la fin de cet alinéa.

II. - Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les mineurs peuvent être hébergés dans un refuge gardé ou, lorsqu'ils sont accompagnés, dans un refuge non gardé.

« Un décret fixe les conditions d'application du présent article et adapte les normes de sécurité et d'hygiène aux spécificités des zones de montagne. »

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales – Cabinet du ministre

- M. Nicolas Delaunay**, directeur adjoint du cabinet du ministre
- M. Maximilien Mézard**, conseiller spécial, conseiller chargé des relations avec le Parlement
- M. Jésus Rodriguez**, conseiller urbanisme, aménagement, habitat

Ministère de l'intérieur

Direction générale des collectivités locales

Mme Cécile Raquin, adjointe du directeur général

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

- M. Benoît Trévisani**, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours
- Commandant Yannick Moriau**

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer - Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- M. Laurent Girometti**, directeur
- Mme Frédérique Delaugerre**, chef de bureau

Premier ministre - Commissariat général à l'égalité des territoires

- M. Philippe Matheron**, responsable du pôle des systèmes territoriaux, expert métropolitains et urbains
- M. Max Barbier**, chargé de mission ruralités
- Mme Anne Busselot**, chargée de mission montagne

Ministère des outre-mer - Direction générale des outre-mer

- M. Arnaud Martrenchar**, adjoint au sous-directeur des politiques publiques

Conseil national de la montagne (CNM)

M. Joël Giraud, député des Hautes-Alpes et président de la commission permanente du CNM

Association nationale des élus de montagne (ANEM)

Mme Marie-Noëlle Battistel, députée de l'Isère et présidente de l'ANEM

Mme Annie Genevard, députée du Doubs et secrétaire générale

Mme Bernadette Laclais, députée de Savoie

M. Pierre Bretel, délégué général

M. Olivier Riffard, directeur des affaires publiques

Association nationale des élus des territoires touristiques (ANETT)

Mme Géraldine Leduc, directrice générale

M. Michaël Bismuth, chargé de mission

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Sébastien Gouttebel, maire de la commune de Murol et président de l'AMR du Puy de Dôme

Fédération nationale des Scot

M. Romain Prax, directeur général

Domaines skiables de France

M. Pierre Lestas, président

M. Laurent Reynaud, directeur général

Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative

M. Jean Burtin, président

M. Yannick Bertolucci, chargé des relations institutionnelles

Fédération autonome générale de l'industrie hôtelière et touristique

M. Jean Pierre Jorcin, président délégué

Chambre de commerce et d'industrie France

M. André Marcon, président

M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Atout France

M. Philippe Maud'Hui, directeur ingénierie et développement des territoires

M. Jean Berthier, délégué montagne au sein de la direction ingénierie et développement des territoires

Office national des forêts - Département risques naturels

M. Olivier Marco, chef du département

Fédération nationale des parcs naturels régionaux

M. Philippe Gamen, premier vice-président

Personnalités qualifiées

Maître Grégory Mollion, avocat spécialisé en droit public

M. Jean-François Joye, professeur de droit public

Contributions écrites

Assemblée des départements de France (ADF)

Association nationale des maires des stations de montagne (ANMSM)

Michelin

ANNEXE 1
LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 19

Alinéas de l'article 19 du présent projet de loi	Articles de code ou de loi concernés	Thématiques	
		Fond	Coordination
Code de l'urbanisme			
1 à 2	L. 104		X (recodification des prescriptions particulières de massif)
3	L. 121-13		X (recodification des UTN)
4	L. 122-7	X (avis sur l'étude de discontinuité)	
5 à 6	L. 122-15	X (objectifs des UTN)	
7	Intitulé du paragraphe 1 de la sous-section du chapitre II du titre II		X (recodification des UTN)
8 à 35	L. 122-16 à L. 122-25	X (distinction entre les UTN structurantes et les UTN locales)	
36 à 43	L. 122-26 à L. 122-27		X (recodification des prescriptions particulières de massif)
44 à 53	L. 141-3, L. 141-23, L. 143-20, L. 143-25, L. 143-26, L. 143-28	X (prise en compte des UTN dans les SCoT)	
54 à 64	L. 151-4, L. 151-6, L. 151-7, L. 153-16, L. 153-25, L. 153-27	X (prise en compte des UTN dans les PLU)	
65 à 69	L. 472-2 et L. 472-4	X (démantèlement des remontées mécaniques)	
Code de l'environnement			
70 à 71	L. 333-2		X (recodification des prescriptions particulières de massif)
72	L. 341-16		X (compétences de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites)
73	L. 563-2		X (prise en compte des risques naturels)

Alinéas de l'article 19 du présent projet de loi	Articles de code ou de loi concernés	Thématiques	
		Fond	Coordination
Code de tourisme			
74	L. 342		X (recodification des UTN)
Loi « montagne » du 9 janvier 1985			
75 à 80	74 bis	X (modification des UTN et des documents d'urbanisme en cours de validité - rapport d'évaluation)	
Dispositions non codifiées			
81 à 83		X (entrée en vigueur du présent article 19 du projet de loi)	

Source : commission des lois du Sénat.

ANNEXE 2

LE RÉGIME JURIDIQUE DES UTN

I. Le projet de loi

	UTN structurantes	UTN locales	Modifications par rapport à l'état du droit
Projets concernés	Toute opération de développement touristique en zone de montagne et contribuant aux performances socioéconomiques de l'espace montagnard		Définition plus générale que l'actuelle
Échelle	Non précisée (mais au-delà d'une seule commune)	Non précisée	Plus de souplesse
Dérogation au principe d'urbanisation en continuité	Oui		Aucune
Procédure de création	Liste de catégories d'UTN fixée par décret en Conseil d'État ou par le SCoT	Liste de catégories d'UTN fixée par décret en Conseil d'État ou par le PLU	Nouvelle procédure de création d'une catégorie d'UTN par le SCoT ou le PLU L'autorisation préfectorale ne concerne plus les zones non couvertes par un PLU
	EPCI	Commune ou EPCI	
	Autorisation du préfet si la commune n'est pas couverte par un SCoT	Autorisation du préfet si la commune n'est pas couverte par un PLU	
Éléments pris en compte lors de la création	Éléments en vigueur + vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique + diversification des activités de tourisme		Ajout de deux nouveaux éléments
Contenu	Obligation de prendre en compte la réalisation de logements pour les salariés de la station ; Possibilité d'imposer la réalisation de ces logements ; Possibilité de prendre en compte l'accès aux pistes pour les skieurs non-résidents		Nouvelle obligation de prise en compte des logements des salariés
Évaluations et avis	Évaluations environnementales de droit commun (études d'impact, autorisation de défrichement, protection du milieu aquatique, etc.).		Aucune
	Enquête publique sur le SCoT	Enquête publique sur le PLU	Enquête publique initiale dans tous les cas
	Étude de discontinuité		Nouvelle obligation
	En l'absence de SCoT ou de PLU : dossier mis à disposition du public		Aucune
	En l'absence de SCoT : avis de la commission UTN du comité de massif	En l'absence de PLU : avis de la CDNPS ou de la CDPENAF ou de ces deux commissions	Possibilité d'un avis de la CDPENAF

	UTN structurantes	UTN locales	Modifications par rapport à l'état du droit
Procédure de modification	Modification ou révision du SCoT avec une mise en compatibilité par le préfet si le délai de 15 mois est dépassé	Modification ou révision du PLU avec une mise en compatibilité par le préfet si le délai de 12 mois est dépassé	Nécessité de modifier le PLU dans certains cas Délai maximum permettant l'intervention du préfet
	Application du droit commun de l'urbanisme pour les « <i>extensions limitées</i> »		
Modalités pour débiter les travaux	Nécessité d'une autorisation d'occupation du sol (permis de construire, déclaration préalable, autorisation de travaux pour les remontées mécaniques et l'aménagement de pistes de ski, etc.)		Aucune modification
	Être couvert par un PLU	Être couvert par un PLU ou par une carte communale	Aucune modification
Caducité	Si les travaux n'ont pas été entrepris : cinq ans à compter de la notification à l'UTN		Allongement d'un an du délai
	Si les travaux ont commencé : quatre ans d'interruption, délai renouvelable une fois par le préfet		Renouvellement de l'UTN limité Décision du préfet et non du conseil municipal
Mesure de démantèlement	Si les remontées mécaniques ont été définitivement arrêtées : obligation de démantèlement des installations dans un délai de trois ans		Nouvelles dispositions
	Si les remontées mécaniques ne sont plus exploitées depuis cinq ans : mise en demeure du préfet pour que l'exploitant procède au démantèlement		
Prise en compte des UTN dans le bilan des documents d'urbanisme	Oui, dans les SCoT (évaluation tous les 9 ans)	Oui, dans les PLU (évaluation tous les 6 ans)	Nouvelle disposition

Source : commission des lois du Sénat.

II. La position de votre commission

	UTN structurantes	UTN locales	Modifications par rapport au texte transmis au Sénat
Projets concernés	Toute opération de développement touristique en zone de montagne et contribuant aux performances socioéconomiques de l'espace montagnard		Aucune modification
Échelle	Non précisée (mais au-delà d'une seule commune)	Non précisée	Aucune modification
Dérogation au principe d'urbanisation en continuité	Oui		Aucune modification
Procédure de création	Liste de catégories d'UTN fixée par décret en Conseil d'État		Suppression des listes de catégories d'UTN dans les SCoT et PLU Ajout du régime de création des « <i>petites UTN</i> »
	EPCI	Commune ou EPCI	
	Autorisation du préfet si la commune n'est pas couverte par un SCoT	Autorisation du préfet si la commune n'est pas couverte par un PLU	
	Droit commun de l'urbanisme pour les « <i>petites UTN</i> » définies par décret		
Éléments pris en compte lors de la création	Éléments en vigueur + vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique + diversification des activités de tourisme		Aucune modification
Contenu	Obligation de prendre en compte la réalisation de logements pour les salariés de la station ; Possibilité d'imposer la réalisation de ces logements ; Possibilité de prendre en compte l'accès aux pistes pour les skieurs non-résidents		Aucune modification
Évaluations et avis	Évaluations environnementales de droit commun (études d'impact, autorisation de défrichage, protection du milieu aquatique, etc.).		Aucune modification
	Enquête publique sur le SCoT	Enquête publique sur le PLU	Aucune modification
			Suppression de l'étude de discontinuité pour les UTN
	En l'absence de SCoT ou de PLU : dossier mis à disposition du public		Aucune modification
	En l'absence de SCoT : avis de la commission UTN du comité de massif	En l'absence de PLU : avis de la CDNPS	Pour les UTN locales : saisine de la CDNPS uniquement

	UTN structurantes	UTN locales	Modifications par rapport au texte transmis au Sénat
Procédure de modification	Modification ou révision du SCoT avec une mise en compatibilité par le préfet si le délai de 15 mois est dépassé, sur demande la commune ou de l'EPCI	Modification ou révision du PLU avec une mise en compatibilité par le préfet si le délai de 12 mois est dépassé, sur demande la commune ou de l'EPCI	Engagement de la procédure de mise en compatibilité à la demande de la commune ou de l'EPCI
	Application du droit commun de l'urbanisme pour les « extensions limitées »		
Modalités pour débiter les travaux	Nécessité d'une autorisation d'occupation du sol (permis de construire, déclaration préalable, autorisation de travaux pour les remontées mécaniques et l'aménagement de pistes de ski, etc.)		Aucune modification
	Être couvert par un PLU	Être couvert par un PLU ou par une carte communale	Aucune modification
Caducité	Si les travaux n'ont pas été entrepris : cinq ans à compter de la notification à l'UTN		Aucune modification
	Si les travaux ont commencé : cinq ans d'interruption, délai renouvelable une fois par le conseil municipal		Allongement d'un an du délai Compétence du conseil municipal et non du préfet
Mesure de démantèlement	Si les remontées mécaniques ont été définitivement arrêtées : obligation de démantèlement des installations dans un délai de trois ans		Aucune modification
	Si les remontées mécaniques ne sont plus exploitées depuis cinq ans : mise en demeure du préfet pour que l'exploitant procède au démantèlement		
Prise en compte des UTN dans le bilan des documents d'urbanisme	Oui, dans les SCoT (évaluation tous les 9 ans)	Oui, dans les PLU (évaluation tous les 6 ans)	Aucune modification

Source : commission des lois du Sénat.