

N° 832

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi,
adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
pour une **montagne vivante et souveraine**,*

Par M. Jean-Marc BOYER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2595, 2755 et T.A. 286

Sénat : 629, 815, 830 et 833 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN ASSOULISSEMENT DES RÈGLES D'URBANISATION EN CONTINUITÉ ET UNE MEILLEURE ARTICULATION DES DIFFÉRENTS USAGES DE LA MONTAGNE.....	6
A. UN ASSOULISSEMENT TRÈS ATTENDU DES RÈGLES D'URBANISATION EN CONTINUITÉ DANS LES ZONES DE MONTAGNE	6
1. Deux adaptations ciblées au principe d'urbanisation en continuité	6
2. Une disposition spécifique pour la montagne corse	7
B. UNE MEILLEURE ARTICULATION DES USAGES DE LA MONTAGNE EN FAVEUR DU TOURISME « QUATRE SAISONS »	7
II. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'EAU, L'AGRICULTURE ET LA FORÊT	7
A. FAVORISER L'USAGE PARTAGÉ ET LE STOCKAGE ÉQUILIBRÉ DE LA RESSOURCE EN EAU EN ZONE DE MONTAGNE	7
B. ORGANISER LE MAILLAGE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSFORMATION DE PROXIMITÉ, SOUTENIR LEUR DÉVELOPPEMENT ET ADAPTER LES RÈGLES QUI LEUR SONT APPLICABLES.....	8
C. VALORISER LES PRODUITS AGRICOLES ET FORESTIERS DE ZONE DE MONTAGNE.....	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• TITRE I ^{ER} ADAPTER AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE LES DISPOSITIONS RELATIVES AU MAILLAGE DES SERVICES ESSENTIELS, À L'URBANISME ET À LA GOUVERNANCE.....	11
• Article 1 ^{er} Élaboration de la carte scolaire.....	11
• Article 1 ^{er} bis Carte des formations dans le second degré.....	12
• Article 2 Renforcer la représentation de la montagne dans la gouvernance sanitaire et garantir l'accès aux soins d'urgence	13
• Article 3 Instituer une commission spécifique à la montagne dans les intercommunalités partiellement constituées de communes de montagne	14
• Article 4 Favoriser un usage partagé et un stockage équilibré de la ressource en eau dans les zones de montagne.....	15
• Article 5 Prendre en compte des spécificités des zones de montagne dans les schémas directeurs de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybride rechargeables	20
• Article 6 Précisions relatives à la notion d'urbanisation en continuité	21
• Article 6 bis A Report de l'entrée en vigueur de l'interdiction d'extension de l'urbanisation dans les communes corses non couvertes par un document d'urbanisme	31
• Article 6 bis Reconstruction de chalets d'alpages et bâtiments d'estive en ruines...	37

• Article 7 Soutenir l'organisation d'un maillage territorial des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité	42
• Article 7 bis Créer une dérogation préfectorale au seuil journalier d'autorisation applicable aux installations d'abattage	49
• Article 7 ter (supprimé) Créer la notion d'abattoir paysan.....	54
• TITRE II POUR UNE MONTAGNE RÉSILIENTE GARANTE DE LA SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE, AGRICOLE ET FORESTIÈRE.....	59
• Article 8 (non modifié) Désigner l'institut national de l'origine et de la qualité comme acteur de référence pour l'élaboration des programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne	59
• Article 9 Intégrer le développement des certifications en faveur du bois dans les objectifs des stratégies locales de développement forestier	63
• Article 10 Servitudes d'utilité publique pour l'accès aux espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature	69
• Article 10 bis (nouveau) Prise en compte par les PDESI des activités agricoles et pastorales dans les communes de montagne.....	75
• Article 11 Instituer un fonds de solidarité amont-aval pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.....	77
• Article 11 bis (supprimé) Demande de rapport.....	78
• Article 11 ter (supprimé) Remise de rapport du Gouvernement au Parlement sur le déploiement des infrastructures de recharge électrique rapide dans les territoires de montagne	81
• Article 12 (non modifié) Gage	82
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 83
 RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	 85
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	 87
 LA LOI EN CONSTRUCTION	 89

L'ESSENTIEL

Le 1^{er} juillet 2026, la **commission des affaires économiques** a adopté, sur le rapport de Jean-Marc Boyer, la **proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine**.

Rédigée sous la houlette de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem), cette proposition de loi constitue le **volet législatif de l'« Acte III de la Montagne »**, qui vise, quarante ans après son adoption, à **actualiser la loi « Montagne »**¹ de 1985, déjà modifiée et enrichie en 2016 par la loi « Montagne II »².

Le texte initial, déposé en mars 2026 à l'Assemblée nationale, comportait douze articles, portant sur l'**adaptation des services publics**, notamment scolaires et de santé, **aux spécificités de la montagne**, sur l'**aménagement du territoire** (mobilités et règles d'urbanisme applicables en zone de montagne), ainsi que sur les **activités économiques**, notamment les infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité, la valorisation des produits agricoles et forestiers de montagne, mais aussi le développement d'un tourisme « quatre saisons ». Il a été enrichi, lors de son examen à l'Assemblée nationale, de sept articles. Sur les dix-neuf articles du texte transmis au Sénat, **douze** relèvent de la compétence de la **commission des affaires économiques à qui le texte a été renvoyé au fond**. Ils concernent les règles d'urbanisme propres aux zones de montagne, l'agriculture, ainsi que le tourisme.

Cinq articles (2, 3, 5, 11 et 11 *ter*) ont été délégués à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et deux à la commission de la culture (1^{er} et 1^{er bis}).

¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

I. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN ASSOUPPLISSEMENT DES RÈGLES D'URBANISATION EN CONTINUITÉ ET UNE MEILLEURE ARTICULATION DES DIFFÉRENTS USAGES DE LA MONTAGNE

A. UN ASSOUPPLISSEMENT TRÈS ATTENDU DES RÈGLES D'URBANISATION EN CONTINUITÉ DANS LES ZONES DE MONTAGNE

1. Deux adaptations ciblées au principe d'urbanisation en continuité

+ de 5 500

communes ou parties de communes soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi Montagne

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

Sauf exception, l'urbanisation en zone de montagne n'est permise qu'en continuité des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles et d'habitations existant. Si la distance demeure le critère essentiel pour caractériser la discontinuité, l'existence de **coupures physiques** telles que des routes, talus, bois ou cours d'eau, même modestes, constituent également des **indices de discontinuité**. Or ce critère est souvent **interprété strictement par les services de l'État** lors du contrôle de légalité, tant des documents d'urbanisme que des autorisations d'urbanisme. Afin de desserrer cette contrainte, qui pèse sur le développement des territoires de montagne, l'**article 6** précise que les « coupures physiques » (routes, talus, ruisseaux...) ne constituent pas des motifs de discontinuité de l'urbanisation.

La commission a précisé la rédaction de cette disposition, qui fait l'objet d'une **forte attente des élus locaux**, notamment dans les zones de montagne les moins dynamiques, soucieuses d'attirer des habitants permanents. Elle a en revanche **supprimé la possibilité pour le préfet d'apprécier la continuité en dernier recours**, qui fait doublon avec le contrôle de légalité existant.

L'**article 6 bis**, introduit par amendement à l'Assemblée nationale, étend le droit à reconstruction de chalets d'alpage et bâtiments d'estive aux bâtiments réduits à l'état de ruine. La commission a précisé que ces reconstructions ne doivent pas compromettre la vocation agricole et pastorale des espaces concernés. Elle a également étendu le champ des constructions liées à l'activité agricole autorisées en discontinuité, en zone de montagne.

2. Une disposition spécifique pour la montagne corse

La loi « Montagne II » a reconnu à la Corse le statut d'« île-montagne », la **quasi-totalité des communes corses étant soumise à la loi Montagne**. Afin de lutter contre le mitage, dans un territoire où seul un quart des communes est couverte par un document d'urbanisme publié, la loi « ZAN 2 » de 2023¹ a prévu l'interdiction de toute extension de l'urbanisation en Corse à compter de 2027. L'**article 6 bis A**, introduit par amendement à l'Assemblée nationale, **repousse cette échéance à 2032**. Dans un souci d'équilibre entre développement du territoire et protection des paysages et de l'environnement, la commission **a ramené cette échéance à 2030**, afin de laisser aux communes corses et à leurs groupements un délai suffisant pour élaborer des documents d'urbanisme.

B. UNE MEILLEURE ARTICULATION DES USAGES DE LA MONTAGNE EN FAVEUR DU TOURISME « QUATRE SAISONS »

L'article 10 vise quant à lui à prévoir la possibilité d'instituer une servitude d'utilité publique (SUP) pour assurer **l'accès aux espaces, sites et itinéraires élaborés dans le cadre du plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI) relatifs aux sports de nature**, dans l'objectif de répondre aux conflits d'usage sur l'accès à certains chemins de randonnée. La commission a approuvé cet article, tout en relevant qu'il serait impossible d'étendre davantage le champ de cette SUP – par exemple aux itinéraires de randonnée eux-mêmes – dans le respect des règles de recevabilité financière des amendements, l'institution d'une SUP ouvrant droit à indemnisation. Elle a adopté deux amendements visant à préciser les modalités de consultation des collectivités et à opérer une coordination.

II. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'EAU, L'AGRICULTURE ET LA FORÊT

A. FAVORISER L'USAGE PARTAGÉ ET LE STOCKAGE ÉQUILIBRÉ DE LA RESSOURCE EN EAU EN ZONE DE MONTAGNE

L'article 4 complète les **objectifs de la politique de la montagne en matière de gestion de la ressource en eau**, en consacrant le principe d'un **usage partagé et d'un stockage de cette ressource pour l'ensemble des besoins des territoires de montagne**, tout en excluant le **pompage dans les nappes inertielles** dont le cycle de recharge est particulièrement lent.

¹ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

L'article 6 *ter* du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles poursuit le même objectif et fait écho à de précédents travaux de la commission des affaires économiques du Sénat portant sur l'accès à l'eau des élevages pastoraux¹. La commission a adopté un amendement retenant une rédaction proche de celle qu'elle a adoptée à l'article 6 *ter* du projet de loi, tout en ajoutant **les activités pastorales** aux besoins auxquels doit répondre la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau.

La commission a par ailleurs **supprimé l'article 11 bis de la proposition de loi**, prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'instaurer une servitude légale de passage et d'accès à l'eau afin de garantir la mobilité des troupeaux pastoraux, problématique à laquelle répond l'article 4 de la proposition de loi et dont la mise en œuvre se heurterait au droit de propriété et aux différents usages locaux.

B. ORGANISER LE MAILLAGE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSFORMATION DE PROXIMITÉ, SOUTENIR LEUR DÉVELOPPEMENT ET ADAPTER LES RÈGLES QUI LEUR SONT APPLICABLES

Les **articles 7 et 7 bis** de la proposition de loi s'inscrivent dans le **contexte de la disparition progressive des infrastructures de proximité en zone de montagne, qui fragilise les filières d'élevage.**

La **concentration des outils de transformation** (fromageries, laiteries, abattoirs, ateliers de découpe, etc.) constitue un **point d'inquiétude majeur en zone de montagne** car elle limite considérablement les possibilités de valorisation des produits. Les infrastructures de proximité, souvent multi-espèces, jouent pourtant un rôle majeur pour la viabilité des filières d'élevage montagnardes : leur fermeture renchérit les coûts de production des éleveurs de montagne, contraints de transporter leur viande plus loin.

En premier lieu, l'article 7 ajoute à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime une nouvelle finalité à la politique agricole nationale : celle **d'organiser le maillage territorial et de soutenir le développement des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité**, particulièrement dans les territoires de montagne. La commission a adopté un **amendement supprimant la qualification « fixes ou mobiles » des abattoirs** dont il s'agit de soutenir le développement : dès lors que les abattoirs fixes ou mobiles sont soumis aux mêmes règles européennes et nationales, cette mention n'empêche pas de conséquence juridique réelle.

¹ Rapport d'information n° 699 (2025-2026) de Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven, Lucien Stanzione, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur « Le pastoralisme, un modèle d'élevage d'avenir », 3 juin 2026.

En deuxième lieu, l'article 7 bis prévoit que, par **dérogation aux dispositions relatives au seuil d'autorisation applicable aux installations d'abattage relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**, le préfet de département peut, à la demande de l'exploitant d'un abattoir, autoriser un dépassement de la capacité maximale journalière de traitement fixée à 5 tonnes par jour, dans la limite d'un plafond de 25 tonnes hebdomadaire. Le passage au régime d'autorisation emporte des **contraintes administratives importantes pour des structures de petite taille dont l'activité est irrégulière ou concentrée sur certaines périodes de l'année** (périodes d'estive). Cette **adaptation du cadre applicable aux petites installations d'abattage de proximité comporte néanmoins des risques juridiques**. La commission a adopté **un amendement rédactionnel**, supprimant une incise redondante avec les prescriptions particulières en matière de protection de la santé, de la sécurité ou de l'environnement que peut déjà comporter la dérogation accordée par le préfet.

Enfin, **la commission a supprimé l'article 7 ter, créant une nouvelle catégorie juridique d'abattoir, l'abattoir paysan**, considérant d'une part que la création d'une nouvelle forme juridique d'abattoir ne constituait pas une mesure permettant de répondre à la problématique de rentabilité de l'activité de transformation de proximité, et d'autre part, que la rédaction de l'article présentait plusieurs limites juridiques (absence de définition des modalités de contrôle de la vente de la viande exclusivement en circuits courts, ou du « bassin d'élevage »).

C. VALORISER LES PRODUITS AGRICOLES ET FORESTIERS DE ZONE DE MONTAGNE

L'article 8 tel que modifié par l'Assemblée nationale insère **l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao) dans la liste des acteurs compétents pour concourir à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité**. Cette reconnaissance est bienvenue car l'Inao, chargé de la mise en œuvre des dispositions relatives aux signes d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo), représente un **interlocuteur incontournable pour les producteurs de zone de montagne**. La reconnaissance d'un Siqo (AOP, IGP) est en effet un outil central **de valorisation des produits issus de zone de montagne**.

Enfin, l'article 9 complète le contenu des **stratégies locales de développement forestier** afin que les **marques de certification du bois** soient davantage mobilisées. L'Assemblée nationale a élargi le dispositif à l'ensemble des marques de certification, au-delà des seules certifications « bois de massif », permettant d'intégrer d'autres certifications forestières, à l'instar de l'AOC Bois du Jura ou de l'AOC Bois de Chartreuse. **La commission a adopté un amendement supprimant deux nouveaux objectifs**

assignés par l'Assemblée nationale aux stratégies de développement forestier, le premier étant satisfait par l'objectif d'un recours accru aux marques de certification, favorisant la transformation locale et le second, consistant à privilégier, dans les achats publics effectués en zone de montagne, le recours à des bois certifiés, se heurtant aux règles de la commande publique.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} ADAPTER AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES DE MONTAGNE LES DISPOSITIONS RELATIVES AU MAILLAGE DES SERVICES ESSENTIELS, À L'URBANISME ET À LA GOUVERNANCE

Article 1^{er} **Élaboration de la carte scolaire**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de la culture.

Lors de sa réunion, la commission de la culture a adopté les amendements COM-37, COM-38, COM-39 et COM-40 de son rapporteur M. Groperrin.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis
Carte des formations dans le second degré

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de la culture.

Lors de sa réunion, la commission de la culture a adopté l'amendement COM-41 de son rapporteur M. Groperrin.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2

**Renforcer la représentation de la montagne dans la gouvernance sanitaire
et garantir l'accès aux soins d'urgence**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté les amendements identiques COM-61 de son rapporteur M. Anglars et COM-29 de Mme Noël, ainsi que les amendements COM-18 de Mme Espagnac, COM-11 rect. de Mme Berthet et COM-60 de M. Anglars.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3

**Instituer une commission spécifique à la montagne
dans les intercommunalités partiellement constituées
de communes de montagne**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté les amendements COM-62 et COM-58 de son rapporteur M. Anglars.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 4

**Favoriser un usage partagé et un stockage équilibré
de la ressource en eau dans les zones de montagne**

Cet article complète les objectifs de la politique de la montagne en matière de gestion de la ressource en eau, en consacrant le principe d'un usage partagé et d'un stockage de cette ressource pour l'ensemble des besoins des territoires de montagne, tout en excluant le pompage dans les nappes inertielles.

L'article 6 *ter* du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles poursuit le même objectif. La commission a adopté un amendement retenant une rédaction proche de celle qu'elle a adoptée à l'article 6 *ter* du projet de loi, incluant les activités pastorales au sein du périmètre des usages auxquels doit répondre la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau, qui ne se limitent pas à l'abreuvement du bétail mais englobent d'autres usages de l'eau, agricoles et écologiques.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - L'action de l'État en zone de montagne, visant à « favoriser une politique d'usage partagé de la ressource en eau », se heurte à des difficultés aggravées par le réchauffement climatique

A. L'action de l'État en faveur des territoires de montagne vise notamment à « favoriser une politique d'usage partagé de la ressource en eau »

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne détermine, en son article 1^{er}, **les objectifs que l'État se fixe dans le cadre de son action en faveur des territoires de montagne.**

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « loi Montagne II », a enrichi ce cadre en y ajoutant les enjeux de la politique de l'eau. **Son article 1^{er} a ainsi refondé les objectifs de l'action de l'État en montagne, parmi lesquels figurent désormais celui de « favoriser une politique d'usage partagé de la ressource en eau ».**

En outre, l'article 85 de cette loi a ajouté aux objectifs de la politique de l'eau visant à assurer une gestion équilibrée et durable de cette ressource fixés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, un objectif de « promotion d'une politique active de stockage de l'eau pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation, élément essentiel de la sécurité de la production agricole et du maintien de l'étiage des rivières, et de subvenir aux besoins des populations locales ».

Plus récemment, **l'article 5 de la loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur a inscrit l'abreuvement du bétail parmi les objectifs de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau** prévus à l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Les **commissions locales de l'eau, définies à l'article L. 212-4** du code de l'environnement, sont **chargées localement de l'élaboration, la modification, la révision et le suivi de l'application des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage)**. Ces commissions comprennent des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de l'établissement public territorial de bassin mettant en œuvre le Sage, des représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations et des représentants de l'État et de ses établissements publics intéressés.

B. L'accès à l'eau en zone de montagne se heurte à des difficultés aggravées par le changement climatique

La raréfaction de la ressource hydrique pose la question de la nécessaire répartition de la ressource entre plusieurs acteurs et besoins économiques en zone de montagne. L'accès à l'eau est en effet nécessaire pour l'alimentation en eau potable, l'irrigation, la production hydroélectrique, l'abreuvement des troupeaux et le tourisme.

Un accès sûr à l'eau est ainsi indispensable pour toute activité agricole. L'abreuvement régulier et suffisant est primordial pour le bétail. Les auteurs du rapport d'information sur le pastoralisme, dont fait partie le rapporteur de la présente proposition de loi, a ainsi relevé que « si les besoins peuvent demeurer relativement stables chez certaines espèces, notamment les caprins qui conservent des besoins hydriques constants, les besoins des ovins et des bovins doublent en période de lactation, passant respectivement de 3 à 6,5 litres par jour et de 41,5 à **82 litres par jour**¹. »²

¹ Catalogue 2025 des pratiques d'adaptation au manque d'eau en alpage du parc du Mercantour, réalisé dans le cadre du projet européen Aclimo (Interreg Alcotra) qui vise à étudier et accompagner les territoires alpins français et italiens face aux défis du changement climatique.

² Rapport d'information n° 699 (2025-2026) de Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven, Lucien Stanzione, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur « Le pastoralisme, un modèle d'élevage d'avenir », 3 juin 2026 : les surfaces pastorales sont concentrées dans des zones soumises à de fortes contraintes naturelles, en particulier en altitude ou en plaines sèches, et aux ressources très modestes.

Or, comme le note également le rapport de la mission, **l'accès à l'eau en zone de montagne est fragilisé par le changement climatique, faisant même peser une menace sur l'avenir du pastoralisme.**

Les zones de montagne offrent en effet naturellement des ressources hydriques issues de sources et des cours d'eau formés par la fonte des neiges. Ces ressources sont toutefois menacées dans un contexte de diminution de l'enneigement et de précipitations irrégulières : *« la fonte lente des neiges durant le printemps et le début d'été permettait une libération progressive des stocks d'eau alimentant sur une longue période les sources et les cours d'eau. Cela est de moins en moins le cas, principalement dans les Vosges, Massif Central, le Jura, les Pyrénées et dans une moindre mesure les Alpes »*¹. De plus, le réseau public d'eau potable est souvent inaccessible du fait de l'isolement géographique.

Ces contraintes d'accès à l'eau ne sont pas sans poser de difficultés : par exemple, les gardiens de troupeaux sont parfois contraints de procéder à une descente anticipée des estives ou de réduire le parcours pour rejoindre des zones dans lesquelles l'accès à l'eau est plus sécurisé. Un acheminement d'eau par camions-citernes ou tracteurs peut parfois être organisé.

Face à la raréfaction de la ressource hydrique, les acteurs en zone de montagne privilégient des solutions visant à **optimiser le stockage de l'eau tout en préservant l'équilibre des écosystèmes**. Plusieurs types d'ouvrages existent, parmi lesquels figurent **les citernes enterrées** (dont la capacité de stockage est comprise entre 5 et 100 mètres cubes) et **les bassins-impluviums** (système de récupération des eaux de pluie et de la fonte des neiges d'une capacité comprise entre 100 à 500 mètres cubes), qui nécessitent un entretien régulier.

II. Le dispositif envisagé - Enrichir les objectifs fixés à la politique de la montagne en matière de gestion de la ressource en eau, en consacrant le principe d'un usage partagé et d'un stockage de cette ressource pour l'ensemble des besoins des territoires de montagne, tout en excluant expressément le pompage dans les nappes inertielles

Cet article propose de modifier le 8^o de l'article 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 listant les différents objectifs de la politique nationale en faveur des territoires de montagne.

La rédaction proposée par l'article initial complète l'objectif d'un usage partagé de la ressource par l'objectif d'un « **stockage de la ressource en eau nécessaire pour l'accès à l'eau potable, la sécurité civile, l'irrigation des sols et l'abreuvement du bétail, l'industrie, la production d'électricité et les loisirs de neige, en excluant le pompage dans les nappes inertielles** ».

¹ Réponse de l'Unité mixte technologique « Ressources et transformations des élevages pastoraux en territoires méditerranéens » (UMT Pasto) au questionnaire de la mission sur le pastoralisme.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Au stade de l'examen en commission, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements.

L'amendement n° CD66, adopté à l'initiative de M. Nicolas Bonnet (Écologiste et Social), complète la liste des usages auxquels doit répondre la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau dans les zones de montagne, en y **ajoutant la préservation de la biodiversité et des milieux naturels**.

L'amendement n° CD75, adopté à l'initiative de Mme Marie-Noëlle Battistel (Socialistes et apparentés), rend quant à lui obligatoire **la consultation systématique des commissions locales de l'eau** dans le cadre de l'élaboration de la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau en montagne.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs modifications au présent article.

À l'initiative de Mme Marie-Noëlle Battistel, un amendement ayant reçu des avis favorables de la commission et du Gouvernement **ajoute un objectif à celui d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau visé par la politique de la montagne, celui de la sobriété**.

L'Assemblée nationale a ensuite complété les **usages auxquels doit répondre la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau** : à l'initiative de M. Inaki Echaniz, un amendement intègre **les activités pastorales**, et plusieurs amendements identiques y ajoutent **l'artisanat** (à l'initiative d'Émilie Bonnivard, de Vincent Descoeurs, Droite Républicaine, et de Didier Padey, Les Démocrates). Ces deux initiatives ont reçu des **avis favorables de la commission et du Gouvernement**.

Enfin, un amendement à l'initiative de Mme Marie-Noëlle Battistel prévoit que « les projets de stockage de la ressource en eau sont conduits dans le respect des objectifs de préservation de la biodiversité et des mesures de compensation » prévus par le code de l'environnement.

IV. La position de la commission - Revenir à l'esprit initial de l'article et garantir la cohérence avec le dispositif adopté par le Sénat à l'article 6 *ter* du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

La question de l'accès à l'eau pour les activités d'élevage fait désormais l'objet d'une attention croissante du législateur. Cette évolution s'est notamment traduite par l'inscription de l'abreuvement du bétail parmi les objectifs de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau à l'article L. 211-1 du code de l'environnement par la loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

Au-delà de l'accès à la ressource en eau, les enjeux soulevés par le réchauffement climatique nécessitent désormais de poser la question du stockage de cette ressource, et de son usage partagé par plusieurs acteurs économiques en zone de montagne.

Compte tenu des ressources financières limitées des éleveurs et des partenaires publics (collectivités territoriales, gestionnaires de parcs, etc.) pour financer l'amélioration des capacités de stockage de l'eau, les rapporteurs de la mission « pastoralisme » ont estimé ainsi qu'un équilibre pouvait être atteint en combinant la construction de nouveaux systèmes de stockage et la mutualisation des usages de l'eau en montagne. C'est précisément ce que propose le présent article.

L'article 4 entend ainsi faciliter le développement d'ouvrages de stockage de l'eau adaptés aux besoins des activités en montagne, à l'instar des retenues collinaires multi-usages, tout en excluant le recours au pompage dans les nappes inertielles dont le cycle de recharge est particulièrement lent.

L'article 6 *ter* du projet de loi n° 2632 d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles en cours d'examen au Sénat, issu d'un amendement portant article additionnel adopté au stade de l'examen en commission¹, poursuit le même objectif que le présent article.

Afin de garantir la cohérence du présent article avec l'article 6 *ter* de ce projet de loi, la commission retient une rédaction proche de celle qu'elle a adoptée sur ce texte, incluant la mention des activités pastorales au sein du périmètre des usages auxquels doit répondre la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau, dès lors que ces activités ne se limitent pas à l'abreuvement du bétail, mais englobent d'autres usages de l'eau, agricoles et écologiques.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ *Amendement n° CE1018*

Article 5

**Prendre en compte des spécificités des zones de montagne
dans les schémas directeurs de développement des infrastructures
de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques
et les véhicules hybride rechargeables**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté les amendements identiques COM-65 de son rapporteur M. Anglars, COM-31 de Mme Noël et COM-22 rect. de Mme Espagnac, ainsi que les amendements COM-63 et COM-64 de M. Anglars.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6

Précisions relatives à la notion d'urbanisation en continuité

Cet article précise les critères à prendre en compte pour l'application du principe d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne, en y intégrant les « coupures physiques ».

La commission a procédé à des aménagements rédactionnels et supprimé la possibilité pour le préfet d'apprécier en dernier recours la continuité, redondante avec le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme déjà effectué par ce dernier.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Malgré des précisions et assouplissements, le principe d'urbanisation en continuité en zone de montagne constitue un frein à certains projets de développement territoriaux

A. Le principe d'urbanisation en continuité, un principe fondateur de la loi Montagne, déjà aménagé à plusieurs reprises

1. Le principe d'urbanisation en continuité, un principe fondateur de la loi Montagne

Introduit dans le code de l'urbanisme par l'article 72 de la loi Montagne¹, l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme² dispose que dans les zones de montagne, « [l]urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles existants » et que « la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles »³.

Ces restrictions à l'urbanisation en zone de montagne concrétisent l'ambition, affirmée dans le même article 72, de préserver les terres nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales et forestières (tout en y autorisant l'implantation d'infrastructures nécessaires à la pratique d'activités touristiques (ski et randonnée)) et de préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

Les zones de montagne concernées par l'application de ce principe sont définies par arrêté interministériel⁴, co-signé par le ministre en charge de l'urbanisme et le ministre en charge de l'agriculture⁵. Selon le dernier recensement effectué par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), **5 525 communes**

¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Ancien article L. 145-3.

³ Cette disposition figure actuellement à l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme.

⁴ Article 3 de la loi n° 85-30 précitée.

⁵ Arrêtés des 20 février 1974, 28 avril 1976, 18 janvier 1977, 13 novembre 1978, 29 janvier 1982, 20 septembre 1983, 14 décembre 1984 et 25 juillet 1985.

sont actuellement totalement ou partiellement classées en zones de montagne¹ et donc soumises au principe d'urbanisation en continuité².

2. Un principe d'urbanisation en continuité plusieurs fois assoupli

Des exceptions au principe d'urbanisation en continuité ont été prévues dès l'origine : la première loi Montagne prévoyait en effet la **possibilité, dans les zones de montagne, de créer, en discontinuité, des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » (HNIE)**, en cas de nécessité justifiée soit par la protection contre les risques naturels, soit par le respect du principe de préservation des terres agricoles, pastorales ou forestières ou la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard³, la capacité d'accueil de ces hameaux devant en outre être **compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles**⁴.

En complément des HNIE, la loi SRU de 2000⁵ a également permis la création, « à titre exceptionnel », après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, de « **zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitée** », afin de permettre notamment la densification d'espaces déjà partiellement construits.

La loi Urbanisme et habitat de 2003 est ensuite venue préciser le rôle joué par les différents documents d'urbanisme dans la mise en œuvre de ces exceptions au principe d'urbanisation en continuité. Cette dernière est désormais possible à la condition :

- **qu'une étude incluse dans le schéma de cohérence territoriale (Scot) ou le plan local d'urbanisme (PLU(i)) justifie**, « en fonction des spécificités locales », qu'une telle urbanisation n'est pas incompatible 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, ainsi qu'avec la protection des risques naturels, après avis de la commission départementale des sites et que le PLU(i) ou la carte communale délimite les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude ;

¹ Le Cerema publie la liste actualisée des communes classées en zone de montagne pour l'application des dispositions d'urbanisme.

² Chiffres au 1^{er} janvier 2019, dernier recensement exhaustif connu. Le principe d'urbanisation en continuité n'est pas applicable dans les zones de montagne outre-mer (art. 98 de la loi n° 85-30 précitée).

³ III de l'article 72 de la loi n° 85-30 précitée.

⁴ Ibid.

⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

- **ou que, en l'absence de Scot, le PLU(i) ou la carte communale délimite des hameaux et groupes d'habitation nouveaux intégrés à l'environnement** ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitée, si l'urbanisation en discontinuité est rendue nécessaire par la protection des risques naturels ou la protection des espaces agricoles ou naturels ou des paysages (maintien des conditions préexistantes, mais avec mention explicite du rôle du PLU(i) ou de la carte communale dans la définition de ces zones) ;
- **ou que, dans les communes dénuées de tout document d'urbanisme ne subissant pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires, et afin d'éviter une diminution de la population communale**, la dérogation soit compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel – l'autorisation étant subordonnée à une délibération motivée du conseil municipal¹.

En outre, des **exceptions ponctuelles complémentaires au principe d'urbanisation en continuité** ont également été graduellement introduites, afin de permettre :

- des interventions sur les constructions existantes, en discontinuité :
 - o **réfection ou extension limitée des constructions existantes**², ainsi qu'**adaptation** des constructions existantes³ ;
 - o **changement de destination** des constructions existantes⁴ ;
 - o **construction d'annexes** de tailles limitées aux constructions existantes⁵ ;
- **la réalisation d'installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées**⁶.

Ces exceptions figurent actuellement à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

¹ 4° de l'ancien article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme (actuellement art. L. 111-4).

² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

³ Loi n° 2000-1208 précitée.

⁴ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

⁵ Art. 73 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

⁶ Loi n° 95-115 précitée.

B. Des difficultés d'interprétation persistantes, malgré des précisions successives

1. Un encadrement progressif de la notion de continuité

Dans le silence de la loi, la jurisprudence a peu à peu dégagé des critères permettant d'apprécier le respect du principe de continuité, au premier rang duquel la distance entre les bâtiments préexistants et les constructions projetées¹, mais aussi la présence ou non de réseaux et voies de communication².

Afin de clarifier les critères caractérisant la continuité de l'urbanisation, l'article 74 de la loi « Montagne II » de 2016³ a créé dans le code de l'urbanisme un article L. 122-5-1, précisant que le principe de continuité s'apprécie « au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux ». Plutôt qu'un assouplissement du régime d'urbanisation en continuité, l'objectif de cette disposition était, pour les auteurs des amendements l'ayant introduite dans le texte, à l'Assemblée nationale, de « mettre en exergue les éléments constitutifs du principe de continuité »⁴, afin de les clarifier⁵. Ces critères sont du reste les mêmes que ceux mentionnés à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme pour caractériser les noyaux urbains susceptibles de donner lieu à urbanisation en continuité⁶.

À la suite de la loi « Montagne II », l'instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 précise les modalités d'appréciation de la notion de continuité, compte tenu des précisions désormais inscrites dans la loi. Ainsi, les critères à prendre en compte seraient⁷ :

- les **distances entre les bâtiments** « (une proximité de quelques mètres n'étant pas nécessaire) ». Selon le ministère, « le critère essentiel

¹ Cf. par exemple CE, 16 avril 2012, n° 323 555 : distance d'environ une centaine de mètres : pas de continuité ; CE, 22 mars 2024, n° 463 970 : une quarantaine de mètres : urbanisation en continuité. Le critère de distance n'est cependant pas le seul pris en compte ; CE, 14 décembre 1992, Commune de Saint-Gervais-les-Bains, n° 115 359 : pas de continuité en cas de distance de quelques centaines de mètres d'un lieu-dit réunissant quelques constructions.

² CE, 5 janvier 1994, Cribier, n° 129 646 ; CAA de Lyon, 08/041 997, n° 94LY00 450.

³ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

⁴ Avis n° 186 (2016-2017), fait par M. Gérard Bailly au nom de la commission des affaires économiques commentaire de l'article 20 BA, déposé le 6 décembre 2016.

⁵ C'est également la lecture faite par le ministère de la cohésion des territoires dans son instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 (mise à jour en juin 2026) relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, qui indique que « [l]es critères dorénavant posés par l'article L. 122-5-1 [du code de l'urbanisme], correspondent à ceux qui avaient été précisés par la jurisprudence » (fiche 2, p. 3).

⁶ Mention introduite par l'article 33 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, au III de l'art. L. 145-3 de l'ancien code de l'urbanisme, devenu art. L. 122-5 du code de l'urbanisme.

⁷ Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 (mise à jour en juin 2026) relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme, fiche 2, p. 3.

reste l'éloignement, une distance trop élevée empêchant de remplir la condition de continuité » ;

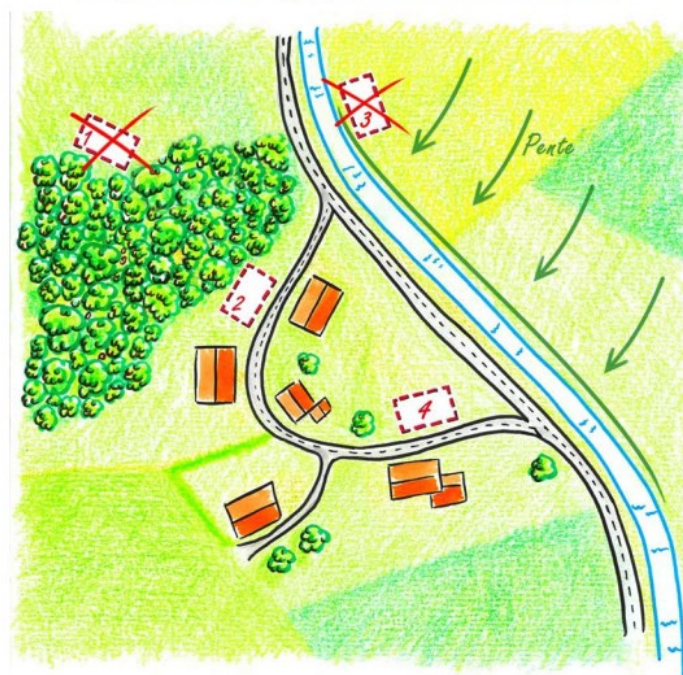
- la **densité, la forme et la logique de l'urbanisation locale** ;
- les **caractéristiques architecturales, paysagères et topographiques** ;
- la **présence ou non de voies et de réseaux**, étant cependant précisé que « *leur seule existence n'est pas synonyme d'urbanisation* », alors que la présence de voies et réseaux accompagnés de constructions sera « *un indice complémentaire* » à l'appui de la qualification d'urbanisation existante.

En tout état de cause, l'instruction précise que l'appréciation de la notion de continuité doit se faire **au cas par cas, l'appréciation étant différente dans le cas d'un projet ponctuel ou de l'ouverture d'une zone à l'urbanisation**, dans le cadre d'un document d'urbanisme.

2. Un encadrement progressif de la notion de continuité

Malgré les précisions apportées par la loi pour l'appréciation du principe de continuité, **des divergences d'interprétation entre les pétitionnaires, les élus locaux et les services déconcentrés de l'État demeurent quant aux éléments pouvant être constitutifs de discontinuité**. Le schéma ci-dessous, tiré de l'instruction du Gouvernement précitée, illustre par exemple des **cas de « ruptures physiques » pouvant, selon le ministère, caractériser une discontinuité de l'urbanisation**, à savoir la présence d'un bois (projet de construction n° 1), ou encore d'une route, d'une rivière et d'une pente (projet de construction n° 3) :

Exemple commenté de « groupe de constructions traditionnelles »



Toutefois, tous les cas ne sont pas aussi paradigmatiques, et **les témoignages abondent de permis de construire refusé au motif de « la seule présence d'un petit ruisseau asséché depuis longtemps »¹ ou « pour un chemin »²**. Comme l'a exprimé Jean-Pierre Vigier, président de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem), lors d'une audition devant la mission d'information sénatoriale « Loi Littoral, Loi Montagne : 40 ans après, quelle différenciation ? », pour la plupart des élus de communes montagnardes, « *le principe d'urbanisation en continuité empêche de construire de l'autre côté d'un chemin ou d'une route qui longe le bourg, à quelques dizaines de mètres seulement. Cette situation conduit à placer certaines communes sous cloche* »³, en empêchant la construction de logements ou de services publics, grevant ainsi l'attractivité de ces communes.

3. L'applicabilité directe de la loi aux décisions d'urbanisme, une source supplémentaire d'insécurité juridique

L'appréciation du respect du principe d'urbanisation peut intervenir à deux moments distincts :

- **au moment du contrôle de légalité du document d'urbanisme**, en amont de son entrée en vigueur, puisqu'il appartient à ce dernier de délimiter les zones dans lesquelles les constructions sont autorisées⁴, dans le respect des dispositions légales et réglementaires applicables, notamment le principe d'urbanisation en continuité mentionné à l'article L.122-5 du code de l'urbanisme ;
- **au moment de la délivrance des autorisations d'urbanisme.**

Or, depuis 2017⁵, les juridictions administratives considèrent de manière constante que les dispositions de la loi s'appliquent directement aux autorisations d'urbanisme, nonobstant les dispositions des documents d'urbanisme en vigueur : le document d'urbanisme ne fait donc pas écran entre la loi Montagne et l'autorisation d'urbanisme, et ce y compris lorsqu'il délimite les

¹ *Audition* de Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la montagne, députée de l'Isère, devant la mission d'information « Loi Littoral, Loi Montagne : 40 ans après, quelle différenciation ? », 17 février 2026.

² *Témoignage* de M. Jean-Marc Boyer, sénateur du Puy-de-Dôme, dans le cadre de la mission d'information « Loi Littoral, Loi Montagne : 40 ans après, quelle différenciation ? », 17 février 2026.

³ *Audition* de M. Jean-Pierre Vigier devant la mission, 10 février 2026.

⁴ Article L. 151-9 (PLU(i)) et L. 161-4 (carte communale) du code de l'urbanisme.

⁵ À la suite de l'arrêt CE, 31 mars 2017, SARL Savoie Lac Investissements, n° 392 186, rendu à propos de la loi Littoral mais transposable à la loi Montagne (notamment transposé explicitement transposé par l'arrêt CAA Marseille, 07/11/2023, Commune d'Aghione c/ Préfet de la Haute-Corse, n° 22 MA00 759).

Une application de ce principe avait du reste déjà été faite par le Conseil d'État dans son arrêt Marangio de 2005 (refus d'autorisation pour un projet ponctuel situé en zone constructible attenante à une zone urbanisée, mais n'étant pas lui-même attaché à la zone urbanisée (CE, 9 mai 2005, Marangio, n° 277 280).

hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels l'extension de l'urbanisation est admise, comme l'y autorise l'article L. 122-6 du code de l'urbanisme¹.

Cette évolution jurisprudentielle, qui accroît l'insécurité juridique pour les pétitionnaires, et semble déposséder en partie les élus locaux de leurs prérogatives de planification de l'urbanisation, a rendu plus sensible la question de la liste des critères pris en compte pour l'appréciation du respect du principe d'urbanisation en continuité.

II. Le dispositif envisagé - Un encadrement de la notion de discontinuité de l'urbanisation

L'article initial complétait l'article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme pour préciser que l'existence d'un « *espace intercalaire* » entre les zones déjà urbanisées et un nouveau projet d'urbanisation ne suffit pas à caractériser une absence de continuité lorsque la nouvelle zone d'urbanisation projetée est située « *à proximité immédiate* » des zones déjà urbanisées.

III. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

A. En commission

En commission, les députés ont adopté un **amendement de réécriture globale² du rapporteur**, M. Jean-Pierre Vigier (DR), disposant que **le principe de continuité** « *intègre les caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, les constructions implantées et l'existence de coupures physiques, notamment les voies et réseaux* », en vue de « *clarifie[r] le sens dans lequel ces éléments doivent être appréciés* », à savoir une « *intégr[ation] dans la continuité urbaine* »³.

Cette rédaction **implique que les coupures physiques, considérées comme faisant partie intégrante du noyau urbain, ne peuvent plus être considérées comme un motif de discontinuité.**

En commission, les députés ont également adopté, contre l'avis du rapporteur, un **sous-amendement⁴** de Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC), indiquant que l'appréciation du principe d'urbanisation en continuité devait également **prendre en compte** :

- **la nature, la vocation et la destination du projet, notamment sa contribution au maintien ou au développement des activités**

¹ CE, Commune d'Aghione.

² Amendement n° CD96.

³ Exposé des motifs de l'amendement n° CD96 précité.

⁴ Amendement n° CD106.

locales et de l'habitat permanent, ainsi que son **impact sur la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols** ;

- **les caractéristiques géographiques et topographiques locales et les spécificités du territoire** concerné, dans des conditions fixées par décret, **le caractère continu ou discontinu de l'urbanisation en zone de montagne étant apprécié par le préfet** au regard de ces critères.

B. En séance

En séance, les députés ont également précisé, par l'adoption d'un amendement de Mme Sophie Pantel (SOC)¹, avec avis favorable du rapporteur et avis de sagesse du Gouvernement qu'il appartenait au préfet d'apprécier le caractère continu ou discontinu de l'urbanisation uniquement « *en cas de difficultés d'appréciation par les services compétents* ».

En revanche, par l'adoption d'un amendement du rapporteur², avec avis favorable du Gouvernement, ils ont supprimé la prise en compte de la nature, de la vocation et de la destination du projet dans l'appréciation de l'urbanisation en continuité.

IV. La position de la commission – Une disposition de clarification à soutenir, sous réserve d'ajustements rédactionnels

A. Une clarification bienvenue, dans la lignée de celle effectuée dans le cadre de la loi « Montagne II »

La commission a **soutenu la précision** utilement créée par l'article 6, afin de clarifier le fait que des « coupures physiques » telles que des voies de circulation, cours d'eau, talus, espaces boisés ou ruptures de pente ne constituent par en eux-mêmes, ni systématiquement, des motifs de discontinuité, **la continuité de l'urbanisation devant être appréciée en l'espèce, en tenant compte d'un faisceau de critères, dont le plus important doit demeurer celui de la distance.**

Elle a toutefois, par l'adoption de l'amendement COM-19 du rapporteur, procédé à un ajustement rédactionnel, visant à :

- **supprimer la précision, concernant la nature des « coupures physiques » visées, « notamment les voies et réseaux »**, peu normative, et qui aurait pu créer un risque d'*a contrario*, en suggérant que les autres types de coupures physiques n'étaient pas intégrées au principe de continuité au même titre que les voies et réseaux ;

- **réintégrer** au contraire, comme c'est le cas actuellement, **les « voies et réseaux » parmi les critères permettant de caractériser la continuité de l'urbanisation.** En effet, comme indiqué précédemment, si la présence de

¹ Amendement n° 123.

² Amendement n° 40.

voies de circulation peut parfois être considérée comme constituant un motif de discontinuité, par exemple lorsqu'un noyau urbain est intégralement situé d'un côté d'une route ou d'un chemin, **la présence de voies de desserte et le raccordement aux réseaux de distribution d'énergie ou d'eau est au contraire un indice de continuité, dont il importe de conserver la mention**, car la prise en compte de cet indice peut permettre dans certains cas de **moduler l'appréciation de la continuité**, malgré la distance au noyau urbanisé, **dans un sens favorable aux pétitionnaires**.

B. Supprimer le recours au préfet en cas de difficulté d'appréciation des services instructeurs

La commission a en revanche **supprimé la possibilité pour le préfet d'apprécier en dernier recours le caractère continu ou discontinu de l'urbanisation**, au regard des caractéristiques géographiques et topographiques locales, en prenant en compte les spécificités du territoire concerné, dans des conditions définies par décret.

En effet, d'une part, cette précision apparaît **redondante avec les missions déjà exercées par le préfet en tant qu'autorité chargée du contrôle de légalité** sur les documents d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme.

Par ailleurs, selon l'Anem, les difficultés d'interprétation de la loi Montagne auxquelles l'article 6 tend à répondre tient surtout « *aux divergences d'interprétation qui peuvent exister d'un territoire à l'autre, y compris entre les différents services de l'État* » et à l'interprétation stricte souvent faite par ces derniers de la notion de continuité¹. De ce point de vue, **donner compétence au préfet en cas de difficulté d'appréciation de cette notion par ses propres services paraît peu opérant**.

Enfin, alors que l'article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction actuelle, précise que le principe de continuité s'apprécie notamment « *au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel* » et dans la rédaction proposée par l'article 6 « *intègre [notamment] les caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, les constructions implantées* », introduire explicitement les notions proches, mais non usitées dans le code, de « *caractéristiques géographiques et topographiques locales* » et de « *spécificités du territoire concerné* », uniquement pour le contrôle préfectoral, **risque d'introduire une confusion sur les critères à prendre en compte à tous les niveaux de décision relative aux autorisations d'urbanisme**, et ce alors même que, selon l'Anem, « *[l]es caractéristiques géographiques et topographiques locales ainsi que les spécificités du territoire concerné sont déjà prises en compte dans l'instruction des autorisations d'urbanisme et demeurent au cœur de l'application de la loi Montagne [l]a référence actuelle aux « caractéristiques locales de l'habitat traditionnel » particip[ant] déjà de cette logique d'adaptation aux réalités territoriales* »².

¹ Anem, réponses à un questionnaire écrit.

² Ibid.

Pour ces raisons, par l'adoption du même amendement COM-19 du rapporteur, la commission a supprimé la mention d'une intervention du préfet en cas de difficulté d'interprétation du principe de continuité.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6 bis A

**Report de l'entrée en vigueur de l'interdiction d'extension
de l'urbanisation dans les communes corses non couvertes
par un document d'urbanisme**

Cet article reporte à août 2032, au lieu d'août 2027, l'interdiction d'extension de l'urbanisation dans les communes corses qui ne disposent pas de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale. La commission a ramené cette date à 2030.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Une interdiction totale de l'extension en urbanisation dans les communes corses à compter d'août 2027

A. Le régime d'urbanisation des communes de montagne soumises au Règlement national d'urbanisme : un régime plus permissif que sur le reste du territoire

1. Le principe d'urbanisation limitée des communes soumises au Règlement national d'urbanisme souffre de nombreuses exceptions

L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme s'inscrit dans le respect des objectifs du développement durable, parmi lesquels figurent, entre autres, la **lutte contre l'artificialisation des sols, la protection des milieux naturels et l'utilisation économe des espaces naturels**, comme le prévoit l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Outil privilégié de planification de l'urbanisation, le **plan local d'urbanisme (PLU(i))**, élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou une commune, **permet de fixer les règles d'aménagement et de construction sur son territoire, dans le respect de ces objectifs**¹. À ce titre, il **définit des zones urbaines ou à urbaniser, par principe constructibles, et des zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger**², et y fixe les règles relatives à l'affectation des sols, ainsi qu'à la destination et à la nature des constructions autorisées³.

¹ Art. L. 151-1 du code de l'urbanisme.

² Par principe inconstructibles, à l'exception des bâtiments agricoles et des constructions et installations nécessaires aux équipements collectifs et changements de destination, sous réserve de compatibilité avec les activités agricoles, pastorales ou forestières et de non-atteinte aux paysages (art. L. 151-11 du code de l'urbanisme).

³ Art. L. 151-9 du code de l'urbanisme.

À défaut de PLU(i), les communes peuvent se doter d'une **carte communale**¹, document d'urbanisme simplifié qui permet principalement de **délimiter les secteurs constructibles et les secteurs inconstructibles**² dans lesquels les constructions sont autorisées, dans les conditions prévues aux articles L. 160-1 et suivants du code de l'urbanisme et toujours dans le respect des objectifs prévus par l'article L. 101-2 du même code.

Les **communes qui ne sont couvertes ni par un PLU(i) ni par une carte communale** sont régies par le seul **Règlement national d'urbanisme (RNU)**³. Ces communes sont soumises au principe de constructibilité limitée : les constructions ne peuvent y être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune⁴. Ce principe souffre toutefois de **nombreuses exceptions** : Ainsi, aux termes de l'article L. 111-4, peuvent être autorisées, en dehors de leurs parties urbanisées de la commune l'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation, à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, ainsi que des constructions et installations liées à l'exploitation agricole, pastorale ou forestière, ou encore, sous condition, les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et les équipements collectifs. En outre, le 4° du même article autorise de manière plus générale des constructions et installations hors des parties urbanisées, sur délibération motivée du conseil municipal, « *pour éviter une diminution de la population communale* », à condition que le projet n'entraîne pas d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et la sécurité publiques, ni de dépenses publiques supplémentaires, et soit réalisé dans le respect des objectifs généraux d'urbanisme mentionnés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

2. Un régime d'urbanisation plus souple pour les communes au RNU en zones de montagne

Dans les communes de montagne régies par le RNU, le principe d'urbanisation en continuité, résultant de l'application de la loi Montagne⁵, prévaut sur celui, plus strict, de constructibilité limitée aux parties urbanisées de la commune, résultant de l'application du RNU⁶. Les **communes de montagne régies par le RNU** bénéficient donc d'un **régime d'urbanisation plus souple que les autres communes régies par le RNU**.

¹ Art. L. 161-1 à L. 161-4 du code de l'urbanisme.

² À l'exception notamment des travaux sur bâtiments existants et construction d'annexes, et des constructions et installations nécessaires aux équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles (art. L. 161-4 du code de l'urbanisme).

³ Art. L. 111-1 à L. 111-35 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 111-3 d code de l'urbanisme.

⁵ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 6.

⁶ Conseil d'État, 16 avril 2012, n° 323 555.

B. Un régime plus strict pour la Corse, « île-montagne » largement dépourvue de documents d'urbanisme

1. La Corse, une « île-montagne » largement dépourvue de documents d'urbanisme

La Corse accuse un **retard important en matière de planification** : en effet, en 2026, parmi les 360 communes corses, seules 92 sont **couvertes par un document d'urbanisme publié**, soit **environ un quart**¹, très en dessous de la moyenne nationale (trois quarts des communes au total étant couvertes par un document d'urbanisme publié)².

Selon la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Corse, ce retard résulte notamment d'une **insuffisance d'ingénierie juridique locale** nécessaire à la cartographie des espaces et à la mise en conformité réglementaire dans les communes rurales³.

Par ailleurs, **plus de 90 % des communes corses sont soumises à la loi Montagne**, et bénéficient donc du régime d'urbanisation « en continuité », moins strict que le régime de constructibilité limité qui prévaut au titre du RNU.

2. Face à une consommation élevée d'espaces agricoles, naturels et forestiers, une stricte interdiction d'urbanisation en continuité en Corse à partir de 2027

a) Une consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers importante, malgré un régime d'urbanisation *a priori* restrictif

Malgré un régime d'urbanisation *a priori* peu favorable à la construction, la Corse a connu ces dernières années un **rythme de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers (Enaf) élevé et en croissance** (en moyenne à 277 hectares par an pour la période 2021-2024, contre 213 hectares en moyenne par an sur la période 2011-2020).

La consommation d'Enaf liée à la construction de logements a également augmenté sur la période, la Corse étant la **région de métropole où le taux d'évolution de la consommation d'espace liée à l'habitat a le plus augmenté entre 2009 et 2019** (+ 14 %, contre + 7,6 % au niveau national)⁴. La construction de logements représente en Corse **près des trois quarts de la consommation d'Enaf**, contre un peu moins de deux tiers en moyenne nationale⁵.

¹ <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/region/R94/>.

² <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>.

³ [Un plan territorial pour relancer la production de logements en Corse | DREAL Corse](#).

⁴ Insee, *Le besoin en résidences principales, premier facteur de transformation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'habitat*, décembre 2023

⁵ 73 % contre 64 % (chiffres 2011-2023, Insee, *Le besoin en résidences principales, premier facteur de transformation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'habitat*, décembre 2023).

Ce chiffre élevé s'explique à la fois par la structure de l'habitat corse, plus souvent composé de maisons individuelles que d'habitat collectif, mais également par l'explosion de la construction des résidences secondaires. Le **taux de résidences secondaires** en Corse est évalué à **environ 30 %¹, soit un taux trois fois plus élevé que dans le reste de la France**. Entre 2009 et 2020, le nombre de résidences principales en Corse a augmenté de 18 % tandis que les résidences secondaires ont fait un bond de 29 %.

b) Une stricte interdiction d'urbanisation en continuité en Corse à compter de 2027

En vue de freiner la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, notamment celle due à la construction de résidences secondaires, a été introduit dans la loi en 2023, à l'initiative de députés corses, une **stricte interdiction d'urbanisation en continuité en Corse, à compter de 2027²** : le IV bis de l'article 194 de la loi Climat-résilience dispose désormais que « [d]ans la collectivité de Corse, à compter du 22 août 2027, l'extension de l'urbanisation est interdite dans toute commune qui n'est pas couverte par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale ».

Cette **date** est **calquée sur celle à compter de laquelle**, en application du III du même article 194 de la loi Climat-résilience, **les communes couvertes par un document d'urbanisme, mais n'y ayant pas intégré les objectifs de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers fixés par le même article, se verront interdire la délivrance de tout permis de construire**, en application du 9° du IV du même article.

Les communes régies par le RNU n'étant pas soumises aux obligations de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers fixés par cet article 194, il s'agissait, pour les élus corses à l'origine de la disposition, de **lutter contre une consommation d'Enaf jugée excessive, en imposant une date couperet**, et d'**inciter les communes corses régies par le RNU à élaborer des documents d'urbanisme** afin de mieux planifier leur développement territorial.

II. Le dispositif envisagé – Le report de l'entrée en vigueur de l'interdiction de l'extension de l'urbanisation en Corse

L'article, introduit en séance publique, à l'Assemblée nationale, par l'adoption d'un amendement de M. François-Xavier Ceccoli (DR, Haute-Corse)³, vise à **reporter au 22 août 2032, au lieu du 22 août 2027,**

¹ Insee, *Résidences secondaires : un logement sur trois en Corse, avec des profils variés selon les intercommunalités*, octobre 2020.

² Amendement n° 409 de MM. Jean Félix Acquaviva et Michel Castellani, de Corse-du-Sud, Paul-André Colombani et Laurent Marcangeli, et plusieurs de leurs collègues, dans le cadre de la proposition de loi n° 205 (2022-2023) visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, de M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Valérie Létard et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 14 décembre 2022.

³ Amendement n° 158 rect.

la date d'entrée en vigueur de l'interdiction de l'extension de l'urbanisation en Corse pour les communes non couvertes par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale, et modifiée à cette fin le IV *bis* de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Pour l'auteur de l'amendement, ce report est **rendu nécessaire par la nécessité d'attendre la publication de la nouvelle mouture du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc)**, actuellement en cours de révision, avec lequel ces documents d'urbanisme devront être compatibles, et **le délai d'élaboration des documents d'urbanisme**.

L'amendement a été adopté avec avis favorable du rapporteur, et avis de sagesse du Gouvernement, ces derniers s'étant toutefois prononcés en faveur d'une date butoir fixée plutôt à 2030.

III. La position de la commission – Soutenir l'allongement du délai accordé aux communes corses pour élaborer leurs documents d'urbanisme

La commission **soutient le principe d'un report au-delà de 2027 de la stricte interdiction d'urbanisation en extension dans les communes corses**. Il s'agit tout autant de ne pas grever exagérément les droits à construire des communes corses régies par le RNU dans un contexte général de crise du logement et de la construction, que de **rendre plus réalistes les délais fixés par la loi, au regard des contraintes auxquelles sont soumises les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme**.

En effet, le délai total d'élaboration des plans locaux d'urbanisme oscille en moyenne entre 3 et 5 ans, selon les informations fournies par le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, parfois plus dans des communes de taille modeste dépourvues d'ingénierie. En outre, **compte tenu du coût élevé occasionné, pour les communes, par chaque modification de ces documents d'urbanisme locaux**, il serait pertinent **d'attendre**, avant de les élaborer, **la finalisation des documents de rang supérieur**, avec lesquels ils doivent être compatibles, en vertu de la hiérarchie des normes, à savoir le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc) et, le cas échéant, les schémas de cohérence territoriale (Scot)¹. Or la révision partielle du Padduc a été lancée en juillet 2025², l'entrée en vigueur de la nouvelle mouture étant donc susceptible d'intervenir au plus tôt dans le courant de l'année 2027, et plus sûrement en 2028.

¹ *Aucun Scot n'est pour l'instant en vigueur en Corse et, en l'absence de Scot, les PLU(i) et cartes communales doivent directement être compatibles avec le Padduc.*

² [25_119 AC Prenant acte de la révision partielle du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse \(Padduc\) – débat d'orientation relatif au périmètre, à la méthode et au calendrier.pdf](#)

Toutefois, afin de limiter les risques de mitage, dans un territoire par ailleurs soumis à une forte pression foncière et immobilière, la commission a adopté l'amendement COM-32 de Mme Noël, qui **ramène la date d'interdiction à 2030**. Cette date est en outre **cohérente avec la date-limite au-delà de laquelle les communes corses couvertes par un document d'urbanisme qui n'auraient pas intégré les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience se verraient interdire toute construction** hors des espaces, telle que fixée par le Sénat, dans le cadre de la proposition de loi « Trace »¹.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Amendement n° 18 rect. quater de M. Parigi et plusieurs de ses collègues, dans le cadre de la proposition de loi n° 124 (2024-2025) visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, de M. Guislain Cambier et plusieurs de ses collègues, déposée le 7 novembre 2024.

Article 6 bis

Reconstruction de chalets d'alpages et bâtiments d'estive en ruines

L'article autorise la reconstruction de chalets d'alpage et bâtiments d'estive en ruine dans les « terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières », alors qu'actuellement, sauf exception, la reconstruction de ces bâtiments n'est autorisée que lorsque subsistent les murs extérieurs et des éléments de charpente.

La commission a précisé que ces reconstructions ne doivent pas compromettre la vocation agricole et pastorale des espaces concernés.

Elle a également étendu le champ des constructions liées à l'activité agricole autorisées en discontinuité.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les chalets d'alpage et bâtiments d'estive bénéficient d'un droit à restauration et reconstruction encadré

A. Plusieurs dispositions, tant de droit commun que spécifiques aux chalets d'alpage et bâtiments d'estive, en permettent la restauration et la reconstruction

1) Des dispositions spécifiques aux chalets d'alpage et bâtiments d'estive en permettent la restauration et la reconstruction, y compris sur les terres agricoles, pastorales et forestières

Des exceptions au principe d'urbanisation en continuité ont été progressivement introduites dans la loi Montagne pour permettre des opérations sur les constructions existantes implantées en discontinuité des bourgs et hameaux existants, notamment les réfections, extensions limitées, adaptations et changements de destination¹.

Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables dans les « *terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières* »², qui font l'objet d'une protection renforcée. Ces dernières sont définies fonctionnellement, au regard de la vocation agricole, pastorale ou forestière des espaces concernés et de leur contribution au maintien de ces activités dans les territoires de montagne. Leur régime d'urbanisation est fixé par l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme. Y sont autorisées :

- les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières ;

¹ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 6.

² Art. L. 122-10 du code de l'urbanisme.

- les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée ;
- depuis 1994¹, la **restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage**, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments existants « *dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard et lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière* ».

La loi Urbanisme et habitat de 2003² a étendu ces souplesses aux bâtiments d'estive, ces derniers pouvant être situés à des altitudes moins élevées, mais répondant, comme les chalets d'alpage, à des critères cumulatifs de localisation en altitude, un usage saisonnier et une mixité fonctionnelle habitation-activité professionnelle des éleveurs ou des agriculteurs de fauche en montagne³. L'instruction ministérielle précitée précise que bénéficient également de ce droit à reconstruction les « *burons, granges foraines, cayolars, cujalas ou cabanes pastorales* »⁴, appellations locales des bâtiments d'estive.

Le cas échéant, l'autorisation est délivrée par le préfet, après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDEPENAF)⁵ et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Cette autorisation préfectorale ne vaut toutefois pas autorisation d'urbanisme, cette dernière devant être délivrée de manière distincte par l'autorité compétente de droit commun, **en conformité avec les règles d'urbanisme** applicables, y compris celles du PLU(i), s'il en existe un.

L'article prévoit par ailleurs, depuis la loi « Montagne II »⁶ une **servitude de non-desserte** (soit générale, soit uniquement en période hivernale) **et de non-raccordement**, pour les bâtiments desservis par les voies et réseaux, ou qui ne sont desservis que par des voies non utilisables en période hivernale. Dans ce cas, l'autorisation de restaurer ou de reconstruire ne peut être qu'expresse.

¹ Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, ayant complété le premier alinéa de l'ancien article L. 145-3 du code de l'urbanisme, scindé à l'occasion de la recodification de 2016.

² Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

³ Instruction précitée, fiche 10, p. 2-3.

⁴ Ibid.

⁵ Cet avis a été introduit par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

⁶ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

2. Le droit commun permet la reconstruction à l'identique d'un bâtiment régulier démoli depuis moins de dix ans

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, la **reconstruction à l'identique d'un bâtiment régulièrement édifié, détruit ou démoli depuis moins de dix ans, est autorisée, nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire**, excepté lorsque la carte communale, le PLU(i) ou un plan de prévention des risques naturels exclut explicitement cette faculté. Le principe d'urbanisation en continuité ne fait pas obstacle à l'application de cet article.

B. L'impossibilité de reconstruire des chalets entièrement détruits

En revanche, aux termes d'une jurisprudence désormais bien établie, à la suite de la décision du Conseil d'État de 1992¹, **un chalet entièrement détruit, dont ne subsistent que des ruines, ne peut être qualifié de construction, ni, par suite, présenter un intérêt en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard. Il ne peut donc pas bénéficier du droit à reconstruction dérogatoire prévu au 3° de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme.**

Ainsi, selon l'instruction ministérielle précitée, la restauration ou la reconstruction d'un ancien chalet d'alpage ou bâtiment d'estive « *implique [...] au minimum la connaissance du volume initial de la construction ainsi que sa destination* », avec *a minima* quatre murs et des éléments de charpente, étant entendu que « *très exceptionnellement* », « *pourrait être admise la reconstruction de ruines constituées au moins de fondations lisibles si des documents anciens [...] permettent de reconstituer ce volume et la destination de la construction ou si des traces sur le terrain permettent cette reconstitution* »².

II. Le dispositif introduit à l'Assemblée nationale - Un droit à la reconstruction des chalets d'alpage et bâtiments d'estive en discontinuité

En commission, les députés ont adopté un amendement de M. Vincent Rolland et deux de ses collègues (DR)³, **qui élargit le champ des opérations autorisées sur les anciens chalets d'alpage et bâtiments d'estive, dans les espaces agricoles, pastoraux ou forestiers aux opérations de « reconstruction [...] à l'emplacement de l'ancienne construction concernée », sous réserve de conservation des « caractéristiques principales » de l'ancienne construction.**

L'autorisation de reconstruire, mais aussi l'autorisation de restaurer, et d'agrandir, serait en outre désormais **conditionnée à l'accord du conseil municipal** (en plus de l'accord du préfet et l'avis simple de la CDPENAF et de la CDNPS pour les opérations actuellement autorisées).

¹ CE, 13 mai 1992, Fernandez ; cf. par exemple également CAA Lyon, 01/10/2013, Gomar, n° 13LY00315.

² Instruction précitée, fiche 10, p. 5.

³ Amendement n° CD1.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, la disposition vise notamment à **permettre la reconstruction** d'anciens chalets ou bâtiments d'estives par les héritiers, **lorsque la durée de règlement de successions complexes aboutit à la ruine de ces bâtiments.**

En séance, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement¹, avec avis favorable du rapporteur, procédant à des **aménagements rédactionnels**, en :

- **autorisant explicitement la reconstruction de bâtiments réduits « à l'état de ruine » ;**
- clarifiant, conformément à la rédaction qui prévalait avant la recodification du code de l'urbanisme en 2016, que la condition de destination liée à une activité professionnelle saisonnière n'est requise que pour les extensions limitées, et non pour les restaurations ou reconstructions².

III. La position de la commission – Un assouplissement bienvenu

A. Une confirmation du dispositif proposé

La commission soutient cette disposition consensuelle, qui pourra **lever des blocages ponctuels, sans toutefois faire courir un risque de mitage** des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, du fait :

- de l'interdiction d'étendre les bâtiments reconstruits, ou du caractère limité des extensions autorisées, en cas de destination liée à une activité professionnelle saisonnière ;
- de l'obligation, introduite par l'article 6 *bis*, de **conserver les caractéristiques principales de l'ancienne construction** ;
- de la nécessité de recueillir l'accord du préfet et l'avis de la CDPENAF et de la CDNPS, propres à alerter sur toute atteinte aux paysages ou au foncier agricole. **L'ajout d'une consultation du conseil municipal de la commune est bienvenu**, s'agissant d'une disposition relative à l'aménagement du territoire communal.

Afin de **sécuriser encore davantage le dispositif**, la commission a adopté l'amendement COM-24 de M. Michau et de Mme Espagnac et du groupe socialiste, précisant que les reconstructions et extensions limitées permises dans les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières ne doivent **pas compromettre la vocation agricole et pastorale des espaces concernés.**

¹ Amendement n° 163.

² L'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental signale une erreur de rédaction à la recodification.

Par ailleurs, la commission rappelle que l'ouverture du droit à reconstruction de bâtiments à l'état de ruine **ne fait en aucun cas obstacle à ce que les documents locaux d'urbanisme fixent des règles de constructibilité plus strictes** dans les espaces concernés.

B. Un assouplissement des règles d'urbanisation pour les bâtiments liés à une activité agricole

Actuellement, **sont uniquement autorisées en discontinuité dans les terres agricoles, pastorales et forestières, dans les zones de montagne, les constructions « nécessaires » aux activités agricoles, pastorales et forestières.**

Afin de soutenir le développement rural et de permettre aux exploitants agricoles de diversifier leur activité dans la continuité de l'acte de production, l'article 41 de la **loi « Elan »** de 2018 a, à l'initiative du Sénat¹, **élargi** les dérogations au principe d'inconstructibilité des zones agricoles, naturelles et forestières, **au bénéfice des constructions de transformation, de conditionnement et de commercialisation des produits agricoles.** Cet assouplissement n'a toutefois **pas été transposé dans** les articles du code de l'urbanisme issus de la **loi Montagne**, qui demeurent à ce jour plus restrictifs.

Par l'adoption des trois amendements identiques COM-51 de M. Pla, COM-8 rect. de Mme Noël et COM-14 rect. bis de Mme Berthet, la commission a **ouvert cette possibilité dans les communes de montagne** couvertes par un plan local d'urbanisme.

Dans la même logique, la commission a également adopté l'amendement COM-26 rect. de M. Duplomb, **qui permet l'implantation en discontinuité de constructions nécessaires aux entreprises de travaux agricoles**, afin de faciliter leur installation à proximité des exploitations dans les zones de montagne, souvent peu accessibles, ce qui permettra d'éviter des surcoûts dus aux contraintes logistiques et aux trajets.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Amendement COM-45 rect. bis de M. Genest et plusieurs de ses collègues, adopté en première lecture au Sénat par la commission des affaires économiques.

Article 7

**Soutenir l'organisation d'un maillage territorial des infrastructures
de transformation des produits agricoles de proximité**

Cet article complète les finalités de la politique agricole en lui ajoutant un objectif, visant à organiser le maillage territorial et à soutenir le développement des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité, particulièrement dans les territoires de montagne.

L'Assemblée nationale l'a complété en précisant que ces infrastructures comprennent notamment des abattoirs « fixes ou mobiles » adaptés à chaque filière d'élevage, et en y inscrivant la reconnaissance des spécificités des abattoirs situés en zone de montagne et le principe d'une adaptation proportionnée des normes qui leur sont applicables.

Elle a également ajouté une nouvelle finalité à la politique agricole, visant à favoriser dans les territoires de montagne le maintien d'un maillage territorial adapté des services vétérinaires nécessaires aux activités d'élevage.

La commission a adopté un amendement supprimant la référence aux caractéristiques des abattoirs, fixes ou mobiles, qui n'emporte aucune conséquence juridique réelle dès lors qu'ils sont soumis aux mêmes règles européennes et nationales.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - L'article L. 1 du code rural détermine les finalités de la politique agricole sans apporter de reconnaissance particulière au rôle des infrastructures de transformation de proximité dans la souveraineté alimentaire des filières de montagne

A. Les priorités de la politique en faveur de la souveraineté alimentaire sont fixées à l'article L.1 du code rural

L'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime détermine les **priorités de la politique en faveur de la souveraineté alimentaire**. Créé par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, il définit l'ensemble des priorités de la politique agricole nationale. Il s'agit notamment d'assurer la sécurité alimentaire et sanitaire, la compétitivité de l'agriculture, sa pérennité et son attractivité, ainsi que le renouvellement de ses générations d'actifs, de soutenir la recherche et l'innovation, et d'assurer la juste rémunération des actifs en agriculture.

L'article énumère par ailleurs une liste de finalités traduisant ces priorités : ces finalités, au nombre de vingt-quatre, portent notamment sur la sauvegarde des filières les plus à risque, la garantie d'une sécurité alimentaire permettant l'accès de l'ensemble de la population à une alimentation suffisante, saine, sûre, diversifiée et nutritive, la reconnaissance et la valorisation des externalités positives de l'agriculture, ou encore la participation au développement des territoires de façon équilibrée et durable concourant notamment à la qualité des services à la population, en prenant en compte les situations spécifiques à chaque région, notamment des zones dites « intermédiaires » et des zones de montagne.

L'article L. 1 du code rural comporte par ailleurs un paragraphe spécifique à la politique agricole en montagne (paragraphe VI), **qui traduit dans le code rural le principe d'une politique différenciée au profit des territoires de montagne** posé par l'article 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 : il dispose ainsi que la politique en faveur de la souveraineté alimentaire tient compte des spécificités des territoires de montagne. Elle concourt notamment « au maintien de l'activité agricole en montagne, en pérennisant les dispositifs de soutien spécifiques qui lui sont accordés pour lutter contre l'envahissement par la friche de l'espace pastoral et pour compenser les handicaps naturels, afin de tenir compte des surcoûts inhérents à l'implantation en zone de montagne ».

Ainsi, l'article L. 1 du code rural détermine les finalités de la politique agricole sans apporter de reconnaissance au rôle des infrastructures de transformation de proximité dans la souveraineté alimentaire des filières montagnardes.

B. La disparition progressive des infrastructures de transformation de proximité fragilise l'agriculture en zone de montagne

D'après les données de l'Association des élus de montagne, 17 % des exploitations agricoles et 16 % du cheptel herbivore se situent en zone de montagne.

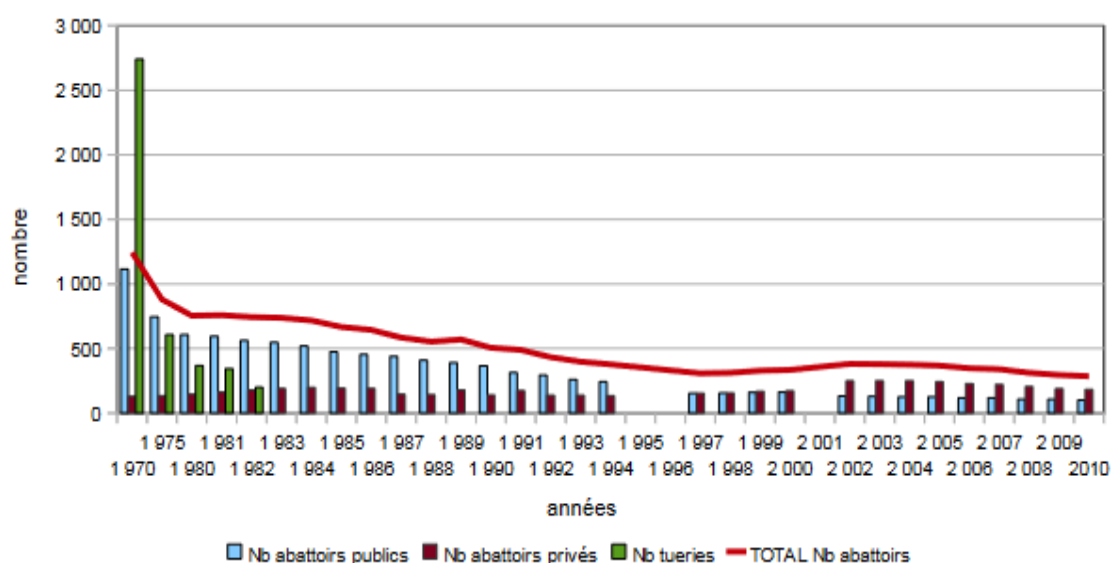
Selon le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel), **l'agriculture de montagne représente près du quart des exploitations spécialisées en bovins pour la production laitière**, et 20 % de la production nationale de lait de vache. S'agissant de la filière ovine de production laitière, l'agriculture de montagne représente 91 % du cheptel et 90 % de la production de lait de brebis.

En termes d'outils de transformations, 58 abattoirs d'animaux de boucherie sur les 223 que compte notre pays sont situés en zone de montagne. D'après les données communiquées par la direction générale de l'alimentation (DGAL), **entre 2023 et 2025, 23 abattoirs de boucherie ont fermé sur le territoire, dont 6 situés en zone de montagne.**

Le rapport d'information sénatorial sur le pastoralisme note ainsi que **la concentration des outils de transformation** (fromageries, laiteries, abattoirs, ateliers de découpe, etc.) constitue **un point d'inquiétude majeur en zone de montagne** car elle limite considérablement les possibilités de valorisation des produits : « *la baisse de la collecte laitière est ainsi plus forte en montagne (- 10 % depuis 2014) qu'en plaine (- 6 %) »*¹.

La situation des abattoirs territoriaux apparaît particulièrement critique. La tendance de fond à la concentration des acteurs du secteur des abattoirs est aggravée par la décapitalisation du cheptel qui entraîne des tensions sur l'approvisionnement des abattoirs et une concurrence accrue entre les établissements. D'après le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, « *la France est aujourd'hui en surcapacité d'abattage sur de nombreux territoires et pour toutes les espèces de boucherie »*².

Évolution du nombre d'abattoirs en France depuis 1975



Source : CGAAER, Xavier Ravoux

Deux modèles concurrents coexistent ainsi :

- les abattoirs mono-espèces gérés par de grands groupes industriels privés dont le périmètre géographique d'approvisionnement est très vaste ;

¹ Rapport d'information n° 699 (2025-2026) de Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven, Lucien Stanzione, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur « Le pastoralisme, un modèle d'élevage d'avenir », 3 juin 2026.

² Source : réponse de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises au questionnaire de la mission.

- **les abattoirs de plus petite taille, multi-espèces et gérés par délégation de service public**, souvent peu rentables. Ces établissements offrent le service de proximité essentiel pour les filières d'élevage en zone de montagne.

Ce deuxième type d'abattoirs, qui joue un rôle important pour le développement économique des territoires ruraux, particulièrement en zone de montagne, est le plus menacé.

Leur disparition, et la raréfaction d'autres infrastructures de transformation, à l'instar des laiteries ou fromageries artisanales, découlent de plusieurs facteurs bien identifiés :

- **les surcoûts de collecte du lait en zone de montagne**, évalués à 15 euros pour 1 000 litres en zone de montagne par rapport aux zones de plaine¹ ;

- **les normes sanitaires et environnementales** : la mise aux normes représente un coût considérable pour les structures de petite taille ;

- **la concurrence des abattoirs mono-espèces gérés par les groupes industriels privés dont la rentabilité repose sur d'importantes économies d'échelle** dont ne bénéficient pas les infrastructures de proximité.

Or, les éleveurs en zone de montagne dépendent des infrastructures de proximité pour pérenniser leurs exploitations, soumises à de fortes contraintes naturelles et logistiques. **La disparition de ces infrastructures renchérit donc considérablement les coûts de production des éleveurs de montagne qui sont contraints de transporter leur viande plus loin, ce qui augmente les coûts logistiques et pénalise le bien-être animal, ou, pour certains, de réviser leur modèle économique de naisseurs-engraisseurs.**

II. Le dispositif envisagé - Faire de l'organisation des infrastructures de transformation de proximité une finalité de la politique agricole nationale

Le présent article ajoute à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime une nouvelle finalité à la politique agricole nationale.

Celle-ci doit avoir pour objectif d'« **organiser et soutenir le maillage des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité, particulièrement dans les territoires de montagne** ».

Il s'agit donc de faire de l'organisation des infrastructures de transformation de proximité une finalité de la politique agricole nationale.

¹ Source : réponse du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (Cniel) au questionnaire de la mission sur l'avenir du pastoralisme.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements au présent article, le premier, rédactionnel (n° CD97), précisant que la finalité vise à « organiser le maillage et soutenir le développement » des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité.

Le second (n° CD15) adopté à l'initiative de M. Christophe Naegelen et du rapporteur ajoute une nouvelle finalité à la politique agricole nationale : la reconnaissance des spécificités des abattoirs situés en zone de montagne et le principe d'une adaptation proportionnée des normes qui leur sont applicables, afin de garantir leur maintien, sans les assimiler aux abattoirs industriels de grande capacité.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, un amendement à l'initiative de M. Denis Fégné (Socialistes et apparentés), ajoutant une nouvelle finalité à la politique agricole nationale, celle de favoriser dans les territoires de montagne le **maintien d'un maillage territorial des services vétérinaires nécessaires aux activités d'élevage**, en tenant compte des contraintes géographiques, climatiques et pastorales de ces territoires.

Enfin, à l'initiative de Mme Marie Pochon (Écologiste et social), elle a prévu, avec un avis de sagesse de la commission et du Gouvernement, que **l'objectif de soutien au développement des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité tienne compte des abattoirs fixes ou mobiles adaptés à chaque filière d'élevage et ajoute une dimension « territoriale » à l'organisation du maillage des infrastructures.**

IV. La position de la commission – Lutter contre la disparition et la concentration des outils de transformation en posant l'objectif d'un maillage de ces infrastructures et du soutien à leur développement

La **mission d'information sur l'avenir du pastoralisme** a relevé le déclin des abattoirs de proximité dont les éleveurs pastoraux ont pourtant besoin pour la pérennité de leurs filières. **Les rapporteurs, dont fait partie le rapporteur de la présente proposition de loi, ont salué le présent article, considérant qu'il est nécessaire d'organiser le maillage territorial et de soutenir le développement des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité.**

L'implantation de ces structures doit en effet être décidée en fonction des activités de production et de transformation déjà présentes sur le territoire (engraissement, abattage, découpe et conserverie).

En ciblant les infrastructures « de proximité », il s'agit de préserver un maillage territorial d'infrastructures à taille humaine, adaptées aux spécificités des filières de montagne, à rebours de la concentration industrielle qui s'opère depuis quelques années.

En outre, l'ajout par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur **d'un objectif à la politique agricole nationale visant à reconnaître la spécificité des abattoirs de proximité et la reconnaissance d'une adaptation des normes qui leur sont applicables apporte une souplesse bienvenue** : les rapporteurs de la mission sur l'avenir du pastoralisme ont noté que les abattoirs de petite taille jouent un rôle essentiel pour le développement économique des territoires ruraux, particulièrement en zone de montagne, tout en demeurant néanmoins soumis aux mêmes normes que les abattoirs industriels. Malgré les risques juridiques du dispositif identifiés par la commission, notamment au regard du principe d'égalité devant la loi des exploitants d'abattoirs, la commission soutient donc ce dispositif.

Enfin, **la commission a souhaité supprimer la référence aux abattoirs « fixes ou mobiles » mentionnés s'agissant de l'objectif d'organisation du maillage et de soutien au développement des infrastructures de proximité assignée à la politique agricole nationale.**

Des abattoirs mobiles peuvent déjà être mis en place **dès lors qu'ils respectent, comme tous les abattoirs, les exigences sanitaires** prévues par l'ensemble de la réglementation européenne (« paquet hygiène ») et française **ainsi que les autres dispositions relatives à la protection animale** prévues par le même règlement du 24 septembre 2009 **et celles relatives à la protection de l'environnement**, auxquelles il ne peut être dérogé. **Dès lors qu'ils sont soumis aux mêmes règles européennes et nationales, la mention « fixes ou mobiles » n'emporte aucune conséquence juridique.**

Par ailleurs, les abattoirs mobiles ont fait l'objet d'une expérimentation de quatre ans, prévue à l'article 73 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi Égalim 1 ». Celle-ci a présenté d'importantes limites, comme le rappelle le rapport d'évaluation de cette expérimentation : « pour évaluer des "abattoirs mobiles", encore faut-il que ceux-ci existent, se développent et fonctionnent » : or, **à la date prévue par la loi pour les demandes de participation à l'expérimentation, un seul abattoir mobile était en fonctionnement**¹. Ainsi, au-delà de l'absence de portée juridique, cette mention, si certains projets d'abattoirs mobiles peuvent utilement compléter l'offre d'abattoirs fixes en zones de montagne

¹ L'évaluation a donc étendu l'enquête aux projets en développement et interrompus ou abandonnés, permettant d'identifier 17 projets supplémentaires. Le rapport note néanmoins que la diversité de finalisation des projets étudiés a fragilisé les conclusions de l'évaluation.

afin de répondre aux besoins des éleveurs, fixer un objectif de maillage du territoire à la politique agricole nationale pour ce type d'abattoirs ne paraît pas souhaitable.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 7 bis

Créer une dérogation préfectorale au seuil journalier d'autorisation applicable aux installations d'abattage

L'article 7 *bis* crée une dérogation permettant au représentant de l'État dans le département d'autoriser, sur demande de l'exploitant, le dépassement du seuil journalier de 5 tonnes applicable aux installations d'abattage relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dans la limite d'un plafond hebdomadaire de 25 tonnes apprécié sur cinq jours ouvrés.

Plusieurs garanties encadrent cette dérogation : elle doit être accordée sur décision motivée du préfet, et peut être assortie de prescriptions particulières destinées à assurer la protection d'intérêts parmi lesquels figure la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement.

La précision ajoutée par l'Assemblée nationale selon laquelle la dérogation n'est accordée que s'il est justifié qu'elle ne constitue pas un risque avéré pour la santé, la sécurité ou l'environnement étant satisfaite, la dérogation pouvant d'ores et déjà comporter des prescriptions spécifiques sur ces sujets, la commission a adopté un amendement supprimant cette phrase.

Tout en émettant des réserves juridiques sur la mise en œuvre de ce dispositif, la commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les installations d'abattage sont soumises à la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et à un régime de déclaration ou d'autorisation selon des seuils de capacité

Les installations d'abattage sont soumises à la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), emportant un régime d'autorisation fondé sur des seuils de capacité de traitement.

Ces seuils sont définis dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ils déterminent le niveau d'exigence administrative et environnementale pesant sur l'exploitant en fonction de la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

La rubrique 2210 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement intitulée « abattage d'animaux, à l'exclusion des activités classées au titre de la rubrique 3641 » et annexée à l'article R. 511-9 du code de l'environnement précise ainsi le régime applicable aux installations d'abattage, en détaillant les seuils applicables en fonction de capacité de production journalière de l'installation, exprimée en carcasses en activité de pointe :

- entre 500 kilogrammes et cinq tonnes de carcasses par jour, l'installation relève du régime de la déclaration ;

- pour une capacité supérieure à cinq tonnes de carcasses par jour, l'installation est soumise au régime de l'autorisation.

Le dépassement du seuil de cinq tonnes de carcasses par jour emporte donc un régime d'autorisation et des obligations administratives plus importantes pour l'exploitation de l'installation. L'autorisation prévue à l'article L. 512-1 du code de l'environnement nécessite le dépôt d'un dossier de demande d'autorisation environnementale et n'est accordée par le préfet qu'après enquête publique et réalisation d'une étude d'impact et de dangers.

Ces seuils ont été définis pour les installations d'abattage afin de renforcer le niveau d'obligations administratives selon le niveau de nuisances que l'exploitation est susceptible d'entraîner.

Les abattoirs situés en zone de montagne sont soumis à ces mêmes règles concernant les ICPE, alors qu'ils sont souvent de petite taille et présentent des spécificités de fonctionnement : leur activité est plutôt saisonnière, marquée par des pics au cours de l'année, par exemple au moment de la descente de troupeaux en fin de saison d'alpage, lors de laquelle le seuil journalier de cinq tonnes de carcasses peut être exceptionnellement dépassé. Fonctionnant sous ce seuil le reste de l'année, ils demeurent néanmoins soumis au régime d'autorisation dès lors qu'ils dépassent occasionnellement le seuil de cinq tonnes de carcasse par jour.

Un abattoir de zone de montagne est ainsi soumis aux mêmes obligations afférant au régime d'autorisation qu'un abattoir industriel lorsqu'il dépasse occasionnellement le seuil de cinq tonnes de carcasses abattues par jour, alors qu'il génère un volume annuel beaucoup plus faible.

II. Le dispositif envisagé – Instaurer une dérogation au seuil d'autorisation journalier applicable aux installations d'abattage relevant du régime des ICPE, délivrée par le préfet de département à la demande de l'exploitant

L'article 7 bis de la présente proposition de loi a été introduit par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, à la suite de l'adoption de l'amendement n° CD74 de Mmes Marie-Noëlle Battistel, Sophie Pantel, Valérie Rossi et Marie-José

Allemand (Socialistes et apparentés), portant article additionnel après l'article 7.

Il insère, après l'article L. 511-2 du code de l'environnement, un nouvel article L. 511-3 instituant une dérogation au seuil d'autorisation journalier applicable aux installations d'abattage relevant du régime des ICPE.

Il prévoit ainsi que par dérogation aux dispositions relatives au seuil d'autorisation applicable aux installations d'abattage relevant du régime des ICPE, **« le représentant de l'État dans le département peut, à la demande de l'exploitant, autoriser un dépassement de la capacité maximale journalière de traitement fixée à cinq tonnes par jour »**.

Par ailleurs, la dérogation est **« subordonnée au respect d'un plafond hebdomadaire de vingt-cinq tonnes, apprécié sur une période de cinq jours ouvrables »**.

L'article apporte également des garanties encadrant la dérogation.

D'abord, cette **dérogation est accordée « par décision motivée » du préfet**, et peut être assortie de **prescriptions particulières destinées à assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement - soit la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement**.

En outre, la dérogation préfectorale peut être suspendue ou retirée sans préavis en cas de non-respect des conditions déterminées ou de risques avérés pour la santé, la sécurité ou l'environnement, conférant un pouvoir de contrôle au préfet, lui permettant de veiller à ce que l'objet de la dérogation demeure conforme à celui fixé initialement.

L'Assemblée nationale a adopté en séance publique un amendement n° 148 au présent article, à l'initiative de Mme Marie Pochon, précisant que la dérogation n'est accordée que **« s'il est justifié qu'elle ne constitue pas un risque avéré pour la santé, la sécurité ou l'environnement »**, incise qui apparaît redondante avec les prescriptions, mentionnées plus haut, que doit comporter la dérogation.

III. La position de la commission - Une adaptation utile du cadre juridique applicable aux petites installations d'abattage de proximité, mais fragile juridiquement

Le présent article apporte une souplesse dans l'application du régime des ICPE auquel sont soumises les installations d'abattage : il instaure en effet une dérogation préfectorale au seuil d'autorisation journalier permettant à un exploitant de dépasser ponctuellement le seuil de cinq tonnes prévu par la réglementation.

Cette dérogation, accordée par le préfet à l'exploitant par décision motivée, vise à permettre aux installations d'abattage de petite taille et de proximité, soumises comme les installations industrielles à un seuil d'autorisation fixé à cinq tonnes de carcasses par jour, de dépasser ce seuil journalier sans basculer vers un régime plus contraignant d'autorisation.

Le régime de l'autorisation emporte en effet des délais de traitement administratifs parfois importants et fait peser une charge considérable sur des petites structures, pénalisant leur fonctionnement et leur pérennité, notamment en zone de montagne.

Dans un contexte de décapitalisation du cheptel, certains abattoirs ont réduit le nombre de jours travaillés, afin de dégager des économies nécessaires à la rentabilité de l'infrastructure (nettoyage et désinfection en fin de journée, dépenses de personnel), augmentant ainsi l'activité d'abattage par jour d'ouverture. Cette situation les conduit à dépasser occasionnellement le seuil de 5 tonnes par jour et à basculer vers le régime de l'autorisation, sans toutefois dépasser le seuil des 25 tonnes par semaine.

Permettre au préfet sur demande de l'exploitant de l'installation de déroger à des dispositions prévues par décret pris après avis du Conseil d'État sans consultation de ce dernier emporte des risques juridiques bien identifiés par la commission. Néanmoins, des évolutions récentes du cadre juridique européen et français ont récemment conduit à **adapter le régime de droit commun des ICPE à l'activité d'élevage** : l'article 17 du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles en cours d'examen au Sénat reprend ainsi l'article 52 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, adopté le 18 février 2026 au Sénat. Cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer un régime de police environnementale des élevages qui relève actuellement du régime des ICPE. **Si les activités d'abattage ne font pas partie du périmètre de l'habilitation, la multiplication des dérogations au régime des ICPE témoigne de la volonté du législateur de mieux prendre en compte les spécificités de certaines activités agricoles.**

En l'espèce, il reviendrait ici au préfet, autorité administrative compétente en matière d'ICPE, d'apprécier l'opportunité d'accorder la dérogation au cas par cas, **en assortissant si nécessaire sa décision de prescriptions particulières en matière de santé, de sécurité ou d'environnement, et en disposant d'une faculté de suspension ou de retrait de la dérogation en cas de manquement constaté.** La précision ajoutée par l'Assemblée nationale selon laquelle « la dérogation n'est accordée que s'il est justifié qu'elle ne constitue pas un risque avéré pour la santé, la sécurité ou l'environnement » paraît ainsi redondante avec les prescriptions particulières en la matière que peut déjà comporter la dérogation accordée

par le préfet. La commission a donc adopté un amendement de clarification rédactionnelle.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 7 ter (supprimé)
Créer la notion d'abattoir paysan

L'article 7 *ter* crée la notion « d'abattoir paysan », et insère à ce titre un article spécifique au sein du code rural et de la pêche maritime. Cet abattoir, défini comme étant « fixe ou mobile », se caractériserait par une gouvernance spécifique, garantissant une place décisionnelle aux éleveurs du territoire qui l'utilisent. En outre, l'article prévoit que l'abattoir s'approvisionne en animaux issus du bassin d'élevage et que les viandes issues de l'abattoir paysan sont exclusivement destinées aux circuits courts.

La portée juridique de l'article apparaît toutefois limitée : d'une part, elle n'emporterait pas de changement du régime juridique auquel les abattoirs sont soumis, et d'autre part, ne constituerait pas une mesure permettant de répondre à la problématique de rentabilité de l'activité de transformation de proximité, en raison des nombreuses limites posées concernant l'activité de l'abattoir.

En outre, la définition proposée par l'article soulève des questions juridiques : la notion de « bassin d'élevage » n'est pas définie par l'article, et les modalités du contrôle de la destination des viandes exclusivement vers les circuits courts ne sont pas précisées.

Pour toutes ces raisons, la commission a supprimé l'article.

I. La situation actuelle - L'évaluation de l'expérimentation portant sur les abattoirs mobiles, prévue par la loi « Égalim 1 », n'a pas permis de démontrer leur viabilité économique

A. Des abattoirs mobiles peuvent d'ores et déjà être mis en place dans le respect des règles nationales et européennes

Reconnaissant l'intérêt des abattoirs mobiles, qui « réduisent la nécessité pour les animaux d'être transportés sur de longues distances et peuvent donc contribuer à préserver leur bien-être », le règlement européen du 24 septembre 2009¹ prévoit « la possibilité d'accorder des dérogations pour les abattoirs mobiles en ce qui concerne les prescriptions relatives à la configuration, à la construction et à l'équipement des abattoirs ». Ces dérogations peuvent être fixées au niveau européen ou, à défaut, au niveau national.

Des abattoirs mobiles peuvent donc d'ores et déjà être mis en place dès lors qu'ils respectent, comme tous les abattoirs, les exigences sanitaires prévues par l'ensemble de la réglementation européenne (« paquet hygiène »)

¹ Art. 14 et annexe II du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort.

et française **ainsi que les autres dispositions relatives à la protection animale** prévues par le même règlement du 24 septembre 2009 **et celles relatives à la protection de l'environnement**, auxquelles il ne peut être dérogé.

Ainsi, **dans le cadre de la fête annuelle musulmane de l'Aïd**, qui consiste à sacrifier un animal – en général un ovin, un caprin ou un bovin - et conduit à abattre un grand nombre d'animaux sur un laps de temps très court, **le droit français autorise la mise en place d'abattoirs temporaires**, y compris mobiles, qui sont agréés spécifiquement pour l'occasion¹ et ne peuvent fonctionner que pendant la durée de la fête. Ces abattoirs temporaires doivent respecter les règles relatives à la sécurité sanitaire - dont l'obligation de résultat -, à la protection animale - à l'exception de l'obligation d'étourdissement préalable à la saignée, à laquelle il peut être dérogé après autorisation - et à la protection de l'environnement. Les services d'inspection y sont présents en permanence.

B. La loi « Égalim 1 » a mis en place une expérimentation des abattoirs mobiles, qui a fait l'objet d'un rapport d'évaluation remis au Parlement en janvier 2024

L'article 73 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi Égalim 1 » a prévu une **expérimentation de quatre ans des abattoirs mobiles**.

Conformément à ce que prévoyait l'article, cette expérimentation a fait l'objet d'une évaluation de sa viabilité économique et de son impact sur le bien-être animal, dont les résultats ont été transmis au Parlement.

Cette expérimentation a présenté d'importantes limites, car comme le rappelle le rapport d'évaluation, « pour évaluer des "abattoirs mobiles", encore faut-il que ceux-ci existent, se développent et fonctionnent » : **à la date prévue par la loi pour les demandes de participation à l'expérimentation, un seul abattoir mobile était en fonctionnement**. L'évaluation a donc étendu l'enquête aux projets en développement et interrompus ou abandonnés, permettant d'identifier 17 projets supplémentaires. Le rapport note néanmoins que la diversité de finalisation des projets étudiés a fragilisé les conclusions de l'évaluation.

S'agissant plus particulièrement de leur viabilité économique, que les auteurs du rapport reconnaissent difficile à évaluer sur un seul dispositif en activité, le rapport démontre la grande sensibilité de l'outil mobile au tonnage abattu, en identifiant un seuil de rentabilité pour un abattage de bovins qui n'a pas été atteint en pratique par les abattoirs mobiles étudiés.

¹ La procédure d'agrément temporaire, décrite à l'annexe V de l'arrêté du 18 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux produits d'origine animale et aux denrées alimentaires en contenant, prévoit notamment la réalisation d'un essai préalable à la délivrance de l'agrément.

D'après les réponses au questionnaire de l'Association des élus de montagne, « *le modèle économique (des abattoirs mobiles) demeure fragile, les contraintes d'organisation sont importantes et ces dispositifs nécessitent malgré tout de disposer d'infrastructures complémentaires pour le stockage, la découpe, la transformation ou la commercialisation des viandes. Les questions d'agrément, de logistique et de rentabilité restent également déterminantes* ».

II. Le dispositif envisagé - La création d'un « abattoir paysan », fixe ou mobile

Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Marie Pochon, avec l'avis de sagesse du Gouvernement et défavorable de la commission.

Il complète la section 1 du chapitre IV du titre V du livre VI du code rural et de la pêche maritime en insérant un nouvel article L. 654-3-3, consacré à « l'abattoir paysan ».

Cet **abattoir paysan est défini comme étant « fixe ou mobile »**, et se caractériserait en premier lieu par une **gouvernance spécifique**, garantissant une « **place décisionnelle majoritaire et directe aux agriculteurs du territoire exerçant une activité d'élevage qui en sont les utilisateurs** ».

L'article prévoit également que l'abattoir « s'approvisionne en **animaux issus du bassin d'élevage dans lequel il est situé** ».

S'agissant des animaux qui y seraient abattus, il précise qu'ils seraient soit « abattus directement dans les exploitations agricoles », soit « acheminés directement depuis des exploitations agricoles, sauf exceptions précisées par décret concernant les structures collectives de regroupement ou d'acheminement des animaux dont le périmètre d'activité ne dépasse pas le bassin d'élevage ».

L'article prévoit que les viandes issues de l'abattoir paysan « sont exclusivement destinées aux circuits courts ».

Enfin, il prévoit que l'abattoir paysan respecte « un tonnage annuel maximal et une cadence d'abattage maximale garantissant la protection des animaux et des conditions de travail adaptées, précisés par décret », et renvoie les modalités d'application de l'article à un décret.

III. La position de la commission - Une nouvelle catégorie juridique d'abattoirs ne permettrait pas de répondre à la problématique de rentabilité de l'activité de transformation de proximité

La création d'une nouvelle catégorie d'abattoirs, l'abattoir paysan, géré par les éleveurs et ancré dans un bassin de production, ne constituerait pas une mesure permettant de répondre à la problématique de rentabilité de l'activité de transformation de proximité.

Le dispositif proposé par le présent article comporte ainsi plusieurs limites qui conduisent la commission à proposer sa suppression.

La portée juridique de l'article paraît d'abord limitée : inscrire dans la loi une nouvelle catégorie d'abattoirs n'emporte pas de modification du régime juridique auquel ceux-ci seraient soumis, comme les autres abattoirs - agrément sanitaire prévu par le règlement (CE) n° 853/2004 relatif aux denrées alimentaires d'origine animale et du règlement (CE) n° 1099/2009 concernant la protection des animaux au moment de leur mise à mort.

L'abattage est une activité où les économies d'échelle conditionnent la rentabilité - équipements coûteux, exigences sanitaires élevées, amortissement des investissements. Le déploiement de petits abattoirs conduirait à **augmenter le coût par animal abattu et poserait la question de leur rentabilité** : beaucoup d'abattoirs publics ou de proximité ont précisément cessé leur activité par volume insuffisant d'activité, les élevages étant dispersés, les productions saisonnières.

L'enjeu principal réside donc davantage dans l'adaptation du cadre réglementaire applicable aux infrastructures de proximité que dans la création d'une nouvelle catégorie juridique.

En outre, **la définition proposée par l'article apparaît stricte et soulève des questions juridiques** : la notion de « bassin d'élevage » n'est pas définie par l'article, et les modalités du contrôle de la destination des viandes exclusivement vers les circuits courts ne sont pas précisées. Par ailleurs, **l'obligation que la viande soit destinée aux circuits courts constituerait une limitation des débouchés économiques des éleveurs qui fragiliserait la rentabilité de l'abattoir.**

Enfin, il faut rappeler que les abattoirs mobiles peuvent déjà être déployés, sous réserve du respect des règles européennes et nationales. Le rapport d'évaluation de l'expérimentation conduite sur le fondement de l'article 73 de la loi « Égalim 1 » remis au Parlement conclut néanmoins que **« de tels dispositifs contribuent - sous certaines conditions - à une amélioration du bien-être des animaux, elle peine à faire la démonstration de leur viabilité économique, tant en France qu'en Europe »**. S'ils ne peuvent se substituer aux infrastructures fixes de proximité, essentielles aux filières d'élevage de montagne, ils peuvent toutefois constituer une piste intéressante pour répondre à certaines problématiques propres aux territoires de montagne.

À ce titre, pour répondre à **la situation des abattoirs territoriaux préoccupante**, le ministère de l'agriculture a déployé, en 2021, un plan de soutien aux abattoirs d'un montant de 115 millions d'euros dans le cadre du programme France Relance. Ce plan a permis de **financer le premier abattoir mobile. Mais le placement en liquidation judiciaire de cet établissement, en 2023**, en raison de difficultés économiques et financières importantes (volumes insuffisants, coûts d'exploitation élevés ...) montre que **le modèle économique des abattoirs locaux doit être non seulement soutenu financièrement mais repensé dans sa globalité pour tenter de préserver sa**

rentabilité économique : il s'agit d'explorer de nouveaux leviers d'action (réforme du contrôle vétérinaire des carcasses, adaptation du cadre réglementaire applicable aux petites infrastructures de proximité) **et de s'inspirer de modèles locaux qui fonctionnent** (mutualisation des coûts, spécialisation des outils...), et non pas de créer de nouvelles catégories juridiques.

La commission a supprimé l'article.

TITRE II
**POUR UNE MONTAGNE RÉSILIENTE GARANTE
DE LA SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE, AGRICOLE ET FORESTIÈRE**

Article 8 (non modifié)

**Désigner l'institut national de l'origine et de la qualité
comme acteur de référence pour l'élaboration des programmes spécifiques
aux productions agricoles de montagne**

Le présent article désignait initialement l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao) comme seul acteur compétent pour concourir à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité.

L'Assemblée nationale a adopté une réécriture de l'article, en insérant l'Inao dans la liste des acteurs compétents sans supprimer la contribution actuelle des organismes de recherche, des instituts techniques et de FranceAgriMer.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - L'Inao ne figure pas dans la liste des acteurs compétents pour concourir à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité

A. Plusieurs organismes de recherche et de développement agricole concourent à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité...

Aux termes de l'article L. 641-17 du code rural et de la pêche maritime, « les organismes de recherche et de développement agricoles, les instituts techniques et les établissements mentionnés à l'article L. 621-1 dans le secteur agricole et alimentaire concourent à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité, notamment par le développement des procédures de certification et d'appellation ».

Trois catégories d'acteurs sont ainsi appelées à contribuer à la valorisation des productions de montagne.

En premier lieu, **l'article désigne les organismes de recherche et de développement agricoles**. Il s'agit principalement de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), établissement public à caractère scientifique et technologique. L'Inrae travaille par exemple avec les filières bénéficiant de labels ou d'indications

géographiques, comme les AOP fromagères, et soutient le développement économique des territoires de montagne en accompagnant les filières dans le développement de nouveaux débouchés et dans l'organisation de chaînes de valeur. Parmi les organismes de recherche et de développement agricoles figurent également les chambres d'agriculture, établissements publics à caractère administratif qui exercent des missions de développement agricole.

L'article désigne en deuxième lieu **les instituts techniques**. Il s'agit principalement des instituts techniques agricoles, gérés par les professions agricoles et spécialisés par production ou par filière. Ils mènent des activités d'expérimentation, d'expertise et définissent des normes de qualité. L'Institut de l'élevage pour les filières bovines, ovines et caprines est le principal concerné par la production en zone de montagne.

Enfin, l'article désigne les établissements mentionnés à l'article L. 621-1 du code rural et de la pêche maritime : il s'agit de **l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer** (FranceAgriMer), établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État. Pour les produits de montagne, ses missions relèvent principalement de la **promotion, du soutien économique, de l'observation des marchés et de la gestion des aides nationales et européennes aux filières**.

L'article L. 641-17 désigne donc plusieurs acteurs compétents pour l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité.

B. ... Mais l'Inao, acteur majeur de la valorisation qualitative des produits agricoles, ne figure pas parmi ces organismes

L'institut national de l'origine et de la qualité, dénommé « Inao », établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture, est **chargé de la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires relatives aux signes d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo)**.

L'article L. 642-5 du code rural et de la pêche maritime définit ses missions. Il propose ainsi la **reconnaissance des produits susceptibles de bénéficier des signes d'identification de la qualité et de l'origine** - appellations d'origine protégée (AOP), indications géographiques protégées (IGP), labels rouges - et la **révision de leurs cahiers des charges**. Il prononce également la reconnaissance des organismes qui assurent la défense et la gestion des produits bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine et contribue à la défense et à la promotion des signes d'identification de la qualité et de l'origine tant en France qu'à l'étranger.

L'Inao apparaît ainsi comme une institution particulièrement compétente pour la valorisation qualitative des productions agricoles, et constitue un acteur incontournable pour les producteurs de zones de montagne, en particulier s'agissant des démarches de certification : **la reconnaissance d'un Siqo, en particulier les AOP et IGP, constitue un**

outil central de valorisation des produits issus de zones de montagne - y compris de produits issus du pastoralisme, dès lors que le cahier des charges permet de préserver des pratiques traditionnelles.

La mention européenne « produit de montagne », entre par exemple dans le périmètre des missions de l'Inao : il s'agit d'un label officiel, encadré par le règlement (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité des produits agricoles et des denrées alimentaires, et destiné à valoriser les produits agricoles et alimentaires issus des zones de montagne de l'Union européenne (UE).

II. Le dispositif envisagé - Confier au seul Inao la mission d'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité

Le présent article modifie le début de l'article L. 641-17 du code rural et de la pêche maritime en remplaçant les mots : « Les organismes de recherche et de développement agricoles, les instituts techniques et les établissements mentionnés à l'article L. 621-1 dans le secteur agricole et alimentaire concourent » par les mots : « L'Institut mentionné à l'article L. 642-5 concourt ».

Cette rédaction conduit à attribuer au seul Inao la compétence pour concourir à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité par le développement des procédures de certification et d'appellation.

L'article entend ainsi écarter la référence aux organismes de recherche et de développement agricoles et aux instituts techniques afin de recentrer l'article L. 641-17 sur la promotion de produits de qualité, *via* les procédures de certification et d'appellation, et non plus la recherche appliquée à la zone de montagne.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du présent article, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de réécriture global à l'initiative du rapporteur (n° CD98).

La rédaction retenue prévoit de compléter la liste existante en ajoutant l'Inao, sans supprimer la contribution des autres acteurs déjà mentionnés à l'article L. 641-17 du code rural et de la pêche maritime.

IV. La position de la commission - Conforter le rôle de l'Inao comme acteur central de la valorisation qualitative des productions agricoles françaises tout en conservant le rôle des autres acteurs

L'article L. 641-17 du code rural et de la pêche maritime désigne plusieurs acteurs compétents pour la valorisation qualitative des productions agricoles françaises tout en conservant le rôle des autres acteurs.

L'ajout de l'Inao à la liste de ces acteurs proposé par le présent article apparaît particulièrement bienvenu : l'Inao constitue en effet un acteur central en matière de certification et d'appellation. Il met en œuvre les signes d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo), et représente à ce titre un interlocuteur incontournable pour les producteurs de montagne et la valorisation qualitative de leurs produits.

Cette valorisation apparaît en particulier indispensable pour les produits issus du pastoralisme au regard des surcoûts de production de certains produits. Comme le rappelle le rapport de la mission d'information sur le pastoralisme, « alors qu'ils sont issus d'un modèle agricole extensif et vertueux qui répond aux attentes d'un nombre croissant de consommateurs, les produits issus du pastoralisme sont peu valorisés, ce qui pèse sur la rentabilité économique des exploitations »¹.

La reconnaissance du rôle de l'Inao dans **l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne** doit permettre **d'encourager l'intégration des produits du pastoralisme aux Siqo** - plusieurs produits bénéficient déjà de Siqo à l'instar des agneaux de Sisteron sous IGP ou du Saint-Nectaire sous AOP.

Si l'ajout de l'Inao à la liste des acteurs compétents en la matière est justifié et permet d'asseoir le rôle de l'institut dans l'instruction des demandes d'appellation et la rédaction de cahiers des charges pour les productions montagnardes, la présence des organismes de recherche et de développement agricoles, des instituts techniques et de FranceAgriMer dans cette liste l'est tout autant.

La commission considère en effet que les supprimer de la liste des acteurs priverait inutilement les filières agricoles montagnardes de la compétence de structures particulièrement qualifiées, et dont l'expertise en matière technique et agronomique est nécessaire à l'élaboration de programmes de qualité adaptés aux spécificités de la montagne.

La commission a adopté l'article sans modification.

¹ Rapport d'information n° 699 (2025-2026) de Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven, Lucien Stanzione, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur « Le pastoralisme, un modèle d'élevage d'avenir », 3 juin 2026.

Article 9

Intégrer le développement des certifications en faveur du bois dans les objectifs des stratégies locales de développement forestier

Le présent article complète le contenu des stratégies locales de développement forestier pour favoriser le recours aux marques de certification du bois en provenance des massifs comme vecteurs de développement de la filière bois de montagne.

L'Assemblée nationale a complété cet article en commission en élargissant le champ des certifications visées à l'ensemble des marques de certification (et non pas seulement à la certification bois de massif) et en ancrant explicitement l'objectif dans une logique de développement local.

En séance publique, elle a ajouté deux nouveaux objectifs aux stratégies locales de développement forestier, visant à orienter la transformation des bois certifiés issus de massifs et à privilégier le recours à des bois certifiés pour les achats de bois effectués en zone de montagne. Le premier apparaît déjà satisfait par l'objectif d'un recours accru aux marques de certification, favorisant la transformation locale, tandis que le second, consistant à privilégier certains fournisseurs, se heurterait au droit de la commande publique. La commission a donc supprimé ces deux objectifs.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - La forêt en zone de montagne : une ressource importante mais sous-exploitée

A. La forêt en zone de montagne : une part importante de la forêt française, caractérisée par des difficultés d'exploitation

La forêt en zone de montagne occupe une place importante dans la politique forestière. Elle présente plusieurs apports au sein de la forêt nationale et joue :

- d'abord, un **rôle écologique**, en ce qu'elle protège à la fois les sols en limitant l'érosion et la biodiversité en servant d'habitat pour des espèces emblématiques. En outre, elle régule le cycle hydrologique (réduction des crues) et séquestre le carbone.

- ensuite, un **rôle économique**, car elle constitue une ressource dont l'exploitation fait vivre la filière bois dans les massifs : d'après les données communiquées par la Fédération nationale des communes forestières, le volume sur pied en zone de montagne représente 31 % du volume national mobilisable. Elle accueille également des activités de tourisme et de loisirs (randonnée, sports d'hiver, ...).

- enfin, un **rôle social et paysager** important, en particulier en matière d'aménagement du territoire, participant au maintien des populations en zone rurale et à la préservation des paysages et du cadre de vie en montagne.

Ainsi, d'après les chiffres de la Fédération nationale des communes forestières, **la forêt de montagne couvre 16 % du territoire métropolitain, mais représente 28 % de la forêt française**, l'importance de la forêt en zone de montagne s'expliquant par les difficultés à accueillir d'autres activités productives sur des surfaces spécifiques – pentes fortes, altitude. La forêt y est mixte, avec une part égale entre les feuillus et les résineux, ces derniers étant néanmoins majoritaires à partir de 1 200 mètres d'altitude.

Toutefois, **les forêts en zone de montagne sont sous-valorisées en raison des difficultés que présente leur exploitation**. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène : les coûts d'exploitation y sont beaucoup plus élevés, en raison notamment des difficultés d'accès (pentes, routes forestières coûteuses en entretien, nécessité de matériel spécifique), tout comme les coûts logistiques : le transport du bois vers les scieries présente également des surcoûts importants liés à la distance et au relief. En outre, « *la concentration des scieries et les fermetures de petites scieries locales entraînent une centralisation dans les plaines, allongeant les distances de transport* »¹, dégradant la compétitivité des bois issus de zones de montagne.

B. Le cadre législatif des stratégies locales de développement forestier

L'article L. 123-1 du code forestier prévoit qu'une **stratégie locale de développement forestier** peut être établie sur un territoire, à l'initiative d'une ou de plusieurs collectivités territoriales, d'une ou plusieurs organisations de producteurs, de l'Office national des forêts, du centre régional de la propriété forestière ou de la chambre d'agriculture.

Il s'agit d'un **document de planification et d'orientation à l'échelle d'un territoire** visant à valoriser la gestion des forêts et la filière bois, en se fondant sur un état des lieux et un programme d'actions pluriannuel.

Ce programme d'actions vise notamment à :

- mobiliser du bois en favorisant une véritable gestion patrimoniale, dynamique et durable ;
- garantir la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts et des espaces naturels qui leur sont connexes ;
- contribuer à l'emploi et à l'aménagement rural, notamment par le renforcement des liens entre les agglomérations et les massifs forestiers ;

¹ Réponses de la Fédération nationale des communes forestières au questionnaire du rapporteur.

- favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers ;

- renforcer la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de valorisation des produits forestiers ;

- préserver la ressource en bois des incendies.

En l'état du droit, aucune des finalités listées à l'article L. 123-1 du code forestier ne mentionne la valorisation du bois de montagne par des mécanismes de certification et de marque collective. Le 5° y renvoie indirectement en invitant les stratégies à « renforcer la compétitivité de la filière (...) de valorisation des produits forestiers ».

C. Les marques de certification assurent une valorisation du bois pour les zones de montagne

Les marques collectives de certification constituent un outil régi par les articles L. 715-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle : « une marque de garantie est une marque ainsi désignée lors de son dépôt et propre à distinguer les produits ou les services pour lesquels la matière, le mode de fabrication ou de prestation, la qualité, la précision ou d'autres caractéristiques sont garantis ».

Toute personne physique ou morale y compris une personne morale de droit public peut déposer une marque de garantie, qui peut être utilisée dans un but d'intérêt général par toute personne respectant un cahier des charges homologué instaurant un système de contrôle. Elle assure une fonction de garantie de qualité, de mode de fabrication ou de caractéristiques des produits et services.

En matière forestière, plusieurs marques de certification existent. La Fédération nationale des communes forestières identifie **4 marques de certification, qui s'étendent sur des secteurs bien définis des massifs de montagnes, et 2 AOC, Bois du Jura et Bois de Chartreuse.**



Source : réponses au questionnaire de la Fédération nationale des communes forestières

Ces marques apportent la **mention de l'origine précise du bois** - forêts dans le périmètre du massif gérées durablement - et permettent **d'assurer la traçabilité des bois** : il s'agit de mobiliser les bois de montagne et d'assurer leur valorisation locale. Par exemple, pour « Bois des Alpes », les bois sont transformés localement par des entreprises certifiées par la marque, et la fabrication des bâtiments assurée par des entreprises engagées dans cette certification.

Ces marques de certification permettent de valoriser des filières locales, de mobiliser le bois de montagne, et de dynamiser la gestion forestière dans des zones difficiles, tout en réduisant certaines importations de bois et les émissions de carbone associées à leur transport.

II. Le dispositif envisagé - Compléter le contenu des stratégies locales de développement forestier pour favoriser le recours aux marques de certification du bois en provenance des massifs comme vecteurs de développement de la filière bois de montagne

L'article 9 ajoute, après le 5° de l'article L. 123-1 du code forestier, un 5° bis ainsi rédigé : « *Favoriser le recours aux marques de certification bois de massif de montagne français comme vecteurs de développement de la filière bois de montagne.* »

Cette insertion à la liste des objectifs des stratégies locales de développement forestier vise à inscrire la promotion des marques de certification du bois de massif parmi les objectifs de ces stratégies, et à inciter les acteurs locaux à intégrer ces marques dans leurs programmes d'actions pluriannuels.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du présent article, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant le dispositif initial à l'initiative du rapporteur (n° CD99).

L'amendement a **modifié le champ des certifications couvertes**. La rédaction initiale, les « *marques de certification bois de massif de montagnes français* » excluait du champ du dispositif les certifications ne répondant pas exactement à cette dénomination, qu'il s'agisse de certifications forestières d'ores et déjà existantes dans certains massifs sous une autre dénomination ou de démarches futures. Cette restriction conduisait à limiter la portée du dispositif à certaines marques seulement, au détriment d'autres massifs forestiers complémentaires.

L'amendement a ainsi remplacé la référence aux « *marques de certification bois de massif de montagne français* » par la notion plus large de « *marques de certification* ».

En outre, alors que le texte initial mentionnait la « *filière bois de montagne* » sans préciser la dimension locale et de circuit court qui la sous-tend, la commission a estimé qu'une valorisation de produits forestiers au bénéfice direct des territoires où ils sont produits était essentielle : l'amendement **précise donc que les marques de certification constituent des vecteurs de « développement local de la filière des produits forestiers principalement issus des zones de montagne »**.

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements en séance publique complétant les objectifs que doivent poursuivre les stratégies de développement forestier :

- un amendement à l'initiative de Mme Riotton (groupe Ensemble pour la République), adopté avec des avis favorables de la commission et du Gouvernement, qui ajoute dans la liste des objectifs des stratégies locales de développement forestier celui d'un recours aux **matériaux biosourcés ; ces matériaux peuvent en effet valoriser des productions de montagne (co-produits du bois, paille, chanvre, laine de mouton...)** ;

- un amendement à l'initiative de Mme Rossi et de plusieurs collègues du groupe socialistes et apparentés, adopté avec des avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, qui vise à préciser le champ d'application de la disposition relative au recours aux marques de certification pour favoriser le développement local de la filière des produits forestiers en zones de montagne, en ajoutant explicitement qu'il s'agit des zones de montagne « française » - dès lors que plusieurs massifs de montagne sont transfrontaliers à l'instar des Pyrénées ou des Alpes ;

- un amendement à l'initiative de M. Brugerolles, adopté avec les avis favorables de la commission et défavorable du Gouvernement, visant à ajouter un nouvel objectif dans la liste des objectifs des stratégies locales de développement forestier : « privilégier dans les achats publics de bois et produits dérivés, effectués en zone de montagne, le recours à des bois issus de massifs de montagne certifiés par l'intégration de critères environnementaux et de proximité dans les marchés publics » ;

- un amendement à l'initiative de M. Brugerolles, adopté avec les avis favorables de la commission et défavorable du Gouvernement visant à ajouter un nouvel objectif dans la liste des objectifs des stratégies locales de développement forestier : « Favoriser la transformation locale des bois issus des massifs certifiés ».

IV. La position de la commission – Ancrer le nouvel objectif assigné aux stratégies locales de développement forestier dans une logique territoriale et de valorisation de proximité, sans ajouter de nouveaux objectifs déjà satisfaits

Afin de valoriser la filière du bois local en zone de montagne, les communes forestières et les acteurs de ces territoires s'appuient sur les stratégies locales de développement forestier, et utilisent lorsqu'elles existent les marques de certification.

Le présent article complète le contenu de ces stratégies locales de développement forestier afin que ces marques de certification soient davantage mobilisées. L'Assemblée nationale a utilement remplacé la référence aux « *marques de certification bois de massif de montagne français* » par la **notion plus large de « *marques de certification* », qui englobe d'autres appellations que les certifications « *bois de massif* », à l'instar de l'AOC Bois du Jura ou de l'AOC Bois de Chartreuse.**

La valorisation des produits forestiers au bénéfice direct des territoires où ils sont produits étant essentielle, l'Assemblée nationale a par ailleurs précisé que **les marques de certification constituent des vecteurs de « *développement local de la filière des produits forestiers principalement issus des zones de montagne* ».**

L'Assemblée nationale a ajouté deux objectifs aux stratégies locales de développement forestier en séance publique, visant à orienter la transformation des bois certifiés issus de massifs et à intégrer des critères environnementaux et de proximité dans les marchés publics pour les achats de bois effectués en zone de montagne. Le premier apparaissant déjà satisfait par l'objectif d'un recours accru aux marques de certification, favorisant la transformation locale, et le second visant à privilégier le recours à des bois certifiés pour les achats de bois effectués en zone de montagne pouvant se heurter aux règles de la commande publique, la commission a supprimé ces deux objectifs.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 10

**Servitudes d'utilité publique pour l'accès aux espaces,
sites et itinéraires relatifs aux sports de nature**

Cet article vise à étendre le champ de la servitude d'utilité publique mentionnée à l'article L. 342-20 du code du tourisme. Aujourd'hui prévue pour assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski mais aussi l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature ainsi qu'aux refuges de montagne, cette servitude serait étendue aux sites, espaces et itinéraires élaborés dans le cadre du plan départemental des espaces, sites et itinéraires.

La commission a adopté deux amendements : l'un visant à préciser les collectivités consultées préalablement à l'institution de la servitude et l'autre visant à procéder à une coordination juridique.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des servitudes spécifiques aux zones de montagne peuvent être instituées dans un but d'utilité publique

A. Des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols (SUP) peuvent être instituées par l'autorité publique

Les servitudes d'utilité publique (SUP) constituent une limite au droit de propriété. Elles grèvent de plein droit les biens immeubles (terrains ou constructions) concernés, et ont pour effet soit des limitations au droit d'occuper ou d'utiliser le sol - y compris *via* l'obligation de supporter le passage de tiers -, soit l'obligation de supporter l'exécution de certains travaux ou l'installation de certains ouvrages (souvent des infrastructures de transport d'énergie, ou bien par exemple des captages d'eau potable).

La SUP est instituée par une autorité publique, sur le fondement d'un texte législatif. Elles peuvent bénéficier directement à la personne publique qui l'a instituée, ou bien à des tiers. Elles nécessitent un motif d'intérêt général¹. L'atteinte au droit de propriété qu'elles emportent doit être proportionnée à l'objet poursuivi.

Elles sont obligatoirement annexées aux documents d'urbanisme (PLU(i) ou carte communale)² et sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme³. La liste des servitudes qui doit être annexée aux documents d'urbanisme est fixée par décret en Conseil d'État⁴. Elle figure actuellement en annexe au livre I^{er} de la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

¹ Conseil constitutionnel, 85-198 DC, 13 décembre 1985, considérant 10.

² Articles L. 151-43 et L. 161-1 du code de l'urbanisme.

³ Articles L. 152-7 et 162-1 du code de l'urbanisme.

⁴ Articles L. 151-53 et L. 151-1 du code de l'urbanisme.

L'actualisation de l'annexe relative aux servitudes nécessite une simple mise à jour du document d'urbanisme, arrêtée, selon les cas, par le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière de document d'urbanisme, après notification à ces derniers desdites servitudes par l'autorité administrative compétente de l'État¹.

Contrairement aux servitudes conventionnelles, les SUP ne s'éteignent pas du fait de leur non-usage.

B. Le code du tourisme permet l'instauration de servitudes spécifiques aux zones de montagne

1. Des servitudes spécifiques aux sports d'hiver et de nature existent depuis 1985

L'article 53 de la loi « Montagne » de 1985 institue une SUP en vue d'assurer l'aménagement et l'entretien des pistes de ski - y compris les remontées mécaniques.

Le champ de cette servitude a été progressivement étendu. Aujourd'hui codifiée aux articles L. 342-20 du code du tourisme, elle est destinée à assurer :

- le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski et, depuis 2005², des sites nordiques destinés à accueillir des loisirs de neige non motorisés organisés ;
- le survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques ;
- le passage des pistes de montée ;
- les accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et à la protection des pistes et des installations de remontée mécaniques ;
- l'implantation des supports de lignes dont l'emprise au sol est inférieure à 10 m² - cette surface, précédemment limitée à 4m², a été relevée par la loi du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030³ ;
- depuis la loi précitée, l'accès aux tremplins destinés au saut à ski, aux pistes et structures de bobsleigh ainsi qu'aux rampes de neige ;
- lorsque la situation géographique le nécessite, l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade et de sport de nature, au sens de l'article L. 311-1 du code du sport, ainsi qu'aux refuges de montagne (depuis 2006⁴) ;

¹ Articles L. 153-18 et L. 153-60 et articles L. 163-8 et L. 163-10 du code de l'urbanisme.

² Art. 179 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

³ Loi n° 2026-201 du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030.

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

- **après avis consultatif de la chambre d'agriculture**, dans le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable, le passage, l'aménagement et l'équipement des **pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement**. Cet avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de deux mois à compter de la transmission de la demande d'institution de la servitude.

2. La création de ces SUP est désormais encadrée par le code du tourisme

Cette servitude est **créée par décision motivée du préfet, sur proposition, selon le cas, du conseil municipal de la commune, de l'organe délibérant de l'EPCI, du département ou du syndicat mixte intéressé, et à qui bénéficiera la servitude**, après enquête parcellaire effectuée comme en matière d'expropriation. En cas d'opposition du conseil municipal de la commune intéressée, elle est créée par décret en Conseil d'État¹. Elle ne peut être établie qu'à l'intérieur des zones et secteurs délimités dans les PLU(i)² – sauf lorsqu'elle est instituée en vue de faciliter la pratique du ski de fond ou l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature au sens de l'article L. 311-1 du code du sport ainsi que l'accès aux refuges de montagne.

La procédure de création comprend une **enquête parcellaire (similaire à celle qui prévaut en cas d'expropriation)**. Le dossier est en outre mis à disposition du public pendant un mois à la mairie de la commune concernée³.

La décision de création de la servitude définit les caractéristiques topographiques de la piste de ski alpin ou nordique concernée (notamment son tracé et sa largeur), de même que les aménagements de protection liés, ainsi que les caractéristiques de la servitude - y compris les périodes pendant lesquelles elle s'applique soit en totalité, soit partiellement, et les obligations auxquelles le bénéficiaire est tenu du fait de l'établissement de la servitude⁴.

Aux termes de l'article L. 342-23 du code du tourisme, les servitudes pour l'aménagement du domaine skiable **ne peuvent grever les terrains situés à moins de 20 mètres des bâtiments à usage d'habitation ou professionnel édifiés ou dont l'édification a été autorisée avant la date d'instauration dans le document d'urbanisme des zones identifiées comme pouvant être aménagées pour la pratique du ski**, ainsi qu'en dispose l'article L. 151-38 du code de l'urbanisme, ni, sauf exception, les terrains attenants à des maisons d'habitation antérieures à l'existence des pistes ou équipements liés, et clos de murs à la date de cette délimitation.

¹ Article L. 342-21 du code du tourisme.

² Art. L. 342-18 du code du tourisme.

³ Art. L. 342-21 du code de tourisme.

⁴ Art. L. 342-22 du code de tourisme.

Comme la plupart des servitudes, les servitudes visant à permettre l'aménagement et l'entretien du domaine skiable **ouvrent droit à indemnité** « *s'il en résulte pour le propriétaire du terrain ou l'exploitant un préjudice direct, matériel et certain* ». L'indemnité est **due par le bénéficiaire de la servitude**, la demande d'indemnité devant être faite dans un délai d'un an à compter de la date où le dommage a été causé ou révélé¹. Son montant est fixé par le juge de l'expropriation².

II. Le dispositif envisagé – L'extension des SUP aux espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature

La rédaction actuelle de l'article L. 342-20 du code du tourisme prévoit la possibilité d'instituer une SUP pour assurer **l'accès aux sites de sports de nature, au sens de l'article L. 311-1 du code du sport**.

Ce dernier article mentionne que « *les sports de nature 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.* ».

Pourtant, les **espaces ou itinéraires** relatifs aux sports de nature ne sont pas mentionnés à l'article L. 342-20 du code du tourisme.

L'article 10 vise donc à étendre la possibilité d'instituer cette servitude pour assurer l'accès aux **espaces, sites et itinéraires élaborés dans le cadre du plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI)** relatifs aux sports de nature mentionné à l'article L. 311-3 du code du sport. Ce PDESI est un outil concerté en faveur du développement d'un large spectre d'activités de pleine nature – randonnée pédestre, cyclotourisme, escalade, canyoning, spéléologie, raquettes, ski de randonnée, trail, vol libre, randonnée équestre – qui permet d'identifier les lieux de pratiques sportives. Il inclut le **plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR)** prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. En commission

La commission a adopté un amendement de réécriture du rapporteur (n° CD101), qui prévoit la soumission de l'ensemble des servitudes de passage en zone de montagne à **l'avis consultatif préalable de la chambre d'agriculture**.

¹ Art. L. 342-24 du code de tourisme.

² Art. L. 342-25 du code de tourisme.

Dans le droit actuel, l'avis consultatif préalable de la chambre d'agriculture n'est requis que pour les servitudes instituées en dehors des périodes d'enneigement dans le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable – c'est-à-dire pour la servitude bénéficiant aux loisirs non motorisés d'été.

Il n'est en revanche pas requis pour les servitudes visant à assurer les accès aux sites d'alpinisme, d'escalade et de sports de nature, ni pour les accès aux refuges de montagne.

B. En séance publique

Seul un amendement a été adopté à l'article 10 en séance publique, avec l'avis favorable de la commission mais l'avis défavorable du Gouvernement : il s'agit de l'amendement n° 124 de Mme Sophie Pantel qui prévoit de demander non seulement l'avis de la chambre d'agriculture mais également des « collectivités compétentes » avant l'institution d'une SUP visant à assurer soit le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de loisirs non motorisés en dehors des périodes d'enneigement, soit, lorsque la situation géographique le nécessite, les accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature.

Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas rendu dans un délai de deux mois.

IV. La position de la commission – Une précision bienvenue pour répondre aux conflits d'usage en zone de montagne

La commission est favorable à la précision opérée par l'article 10. Si dans la plupart des cas, la médiation permet de résoudre les conflits d'usage entre randonneurs et propriétaires privés, l'existence de conflits justifie une adaptation du cadre juridique actuel.

La fermeture de certains itinéraires balisés serait un risque pour des territoires engagés dans la diversification de leur offre touristique.

Le rapporteur relève que dans la rédaction actuelle de l'article 10, l'institution d'une SUP serait plus encadrée en matière de sports de nature que s'agissant des sports d'hiver : dans le premier cas, elle ne peut être instituée que « lorsque la situation géographique le nécessite » et seulement pour permettre « l'accès » à des espaces, sites ou itinéraires - et non « le passage, l'aménagement et l'équipement », comme c'est le cas s'agissant des pistes de ski alpin par exemple. Il souligne néanmoins **qu'une extension de la SUP aux itinéraires de randonnées eux-mêmes, au-delà de « l'accès » à ces itinéraires, serait contraire à l'article 40 de la Constitution** qui interdit de créer ou d'aggraver une charge publique, même éventuelle : or, conformément à l'article L. 342-24 du code du tourisme, la servitude ouvre droit à indemnité à la charge de son bénéficiaire s'il en résulte pour le propriétaire du terrain ou l'exploitant un préjudice direct, matériel et certain.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté deux amendements du rapporteur :

- par son amendement COM-20, le rapporteur a souhaité clarifier la rédaction en prévoyant, préalablement à l'institution de la servitude, non pas l'avis des « *collectivités compétentes* », termes sources d'ambiguïtés, mais de la commune ou du groupement de communes sur le territoire duquel est instituée la servitude ;
- par son amendement de coordination COM-21, il a également mentionné à l'article L. 342-18 du code du tourisme que les servitudes instituées pour assurer l'accès aux espaces, sites et itinéraires figurant dans le PDESI ne sont pas concernées par l'obligation de figurer à l'intérieur des zones et des secteurs délimités par les PLU.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 10 bis (nouveau)

**Prise en compte par les PDESI des activités agricoles et pastorales
dans les communes de montagne**

Introduit par amendement portant article additionnel après l'article 10, cet article vise à prévoir la prise en compte par les plans départementaux des espaces, sites et itinéraires, des activités agricoles et pastorales dans les communes de montagne.

La commission a adopté l'article additionnel.

I. La situation actuelle - Les PDESI, un outil de concertation et de dialogue sur les espaces, sites et itinéraires au service de la prévention des conflits d'usage

Les **plans départementaux des espaces, sites et itinéraires** (PDESI) relatifs aux sports de nature sont prévus à l'article L. 311-3 du code du sport.

Ce PDESI est un outil concerté en faveur du développement maîtrisé d'un large spectre d'activités de pleine nature - randonnée pédestre, cyclotourisme, escalade, canyoning, spéléologie, raquettes, ski de randonnée, trail, vol libre, randonnée équestre - qui permet d'identifier les lieux de pratiques sportives. Il inclut le **plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR)** prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement.

En montagne, ces PDESI permettent notamment d'identifier et de recenser des espaces, sites et itinéraires destinés aux activités sportives, d'organiser la cohabitation entre différents usages et de favoriser le dialogue entre les collectivités, les propriétaires, les fédérations sportives, les associations de protection de la nature et les autres usagers.

Le PDESI est donc un outil de prévention des conflits des usages. Il peut par exemple prendre en compte des périodes sensibles comme les périodes d'estive, de chasse ou d'exploitation forestière afin que les itinéraires soient adaptés en conséquence.

La commission des espaces, sites et itinéraires des sports de nature, qui concourt à l'élaboration du PDESI,¹ peut inclure des représentants des éleveurs et des bergers en plus des représentants des collectivités, des fédérations sportives et des usagers. En effet, sa composition est fixée par délibération du conseil départemental².

¹ Article R. 311-2 du code du sport.

² Article R. 311-3 du code du sport.

En Savoie par exemple, la commission inclut des représentants de la fédération départementale des associations foncières pastorales, de la fédération de Savoie pour la pêche et de la chambre d'agriculture Savoie-Mont Blanc.

II. La position de la commission - Une prise en compte nécessaire des activités agricoles et pastorales par les PDESI dans les communes de montagne

La commission soutient le développement des activités de randonnée et plus largement, de sports de nature, qui sont un atout pour l'attractivité des massifs et le développement d'un tourisme « quatre- saisons » en montagne.

Elle est néanmoins attentive à la bonne articulation entre les usages de la montagne. Les sports de nature peuvent en effet, dans certains cas, et surtout en zones de montagne, générer des tensions avec les éleveurs et les bergers, en particulier lorsque certains itinéraires traversent des zones d'estive, des secteurs de pâturage ou des espaces de présence de chiens de protection.

L'article 10, qui prévoit la soumission systématique des projets de servitude visant à assurer l'accès aux sites de sports de nature à l'avis de la chambre d'agriculture, s'inscrit d'ailleurs dans cette logique.

La commission a donc adopté l'amendement COM-42 rect. de Mme Josende portant article additionnel après l'article 10 visant à compléter l'article L. 311-3 du code du sport afin que le PDESI prenne en compte, dans les communes classées en zone de montagne, les activités agricoles et pastorales afin de prévenir les conflits d'usage entre éleveurs, bergers et usagers.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 11

**Instituer un fonds de solidarité amont-aval pour la gestion
des milieux aquatiques et la prévention des inondations**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté les amendements COM-57 et COM-59 de son rapporteur M. Anglars.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 11 bis (supprimé)
Demande de rapport

Le présent article prévoit que le Gouvernement remet au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la proposition de loi un rapport sur l'opportunité d'instaurer une servitude légale de passage, d'accès à l'eau, de broutage, de fauchage et d'équipement pastoral mobile afin de garantir la mobilité des troupeaux pastoraux.

L'article 4 de la proposition de loi répond en partie à cette problématique, en intégrant l'abreuvement du bétail parmi les besoins concernés par la politique d'usage partagé et de stockage de l'eau en zone de montagne. En outre, la mise en œuvre d'une telle servitude se heurterait au droit de propriété et aux différents usages locaux.

Ainsi, la commission a supprimé cet article.

I. La situation actuelle – Les activités pastorales sont fragilisées par des contraintes qui vont en s'intensifiant, notamment en matière d'accès au foncier

Alors que le pastoralisme rend de nombreux services écosystémiques, économiques, patrimoniaux et sociaux, **la rentabilité économique de cette activité est fragilisée par plusieurs difficultés**, mises en exergue par les auteurs du rapport d'information sur le pastoralisme, dont fait partie le rapporteur de la présente proposition de loi¹.

La principale difficulté réside dans les **diverses contraintes qui vont en s'intensifiant dans le contexte du changement climatique** : accès au foncier, à l'eau, prédation, conflits d'usage.

S'agissant de l'accès au foncier, la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dite « **loi pastorale** », dont la plupart des dispositions sont encore en vigueur, a contribué à **la reconnaissance et à l'encadrement des pratiques d'élevage pastoral**. Elle avait pour vocation de lutter contre le morcellement du foncier en créant **plusieurs outils de gestion collective** (associations foncières pastorales, groupements pastoraux et conventions pluriannuelles de pâturage : cf. rapport), qui ont fait leurs preuves, mais demeurent souvent trop peu utilisés.

¹ Rapport d'information n° 699 (2025-2026) de Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven, Lucien Stanzione, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur « Le pastoralisme, un modèle d'élevage d'avenir », 3 juin 2026 : les surfaces pastorales sont concentrées dans des zones soumises à de fortes contraintes naturelles, en particulier en altitude ou en plaines sèches, et aux ressources très modestes.

L'accès aux surfaces est en effet de plus en plus difficile du fait d'**une concurrence accrue pour l'usage des terres** (habitations, tourisme, chasse, etc.) **qui multiplie les interactions et complexifie le dialogue entre éleveurs, collectivités, forestiers et gestionnaires de parcs.**

S'agissant des difficultés d'accès à l'eau, il est renvoyé au commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi.

II. Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale- Une demande de rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'instaurer une servitude légale de passage, d'accès à l'eau, de broutage, de fauchage et d'équipement pastoral mobile afin de garantir la mobilité des troupeaux pastoraux

Le présent article a été introduit par un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Inaki Echaniz.

Il prévoit que le Gouvernement remet au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la proposition de loi un rapport sur l'opportunité d'instaurer une servitude légale de passage, d'accès à l'eau, de broutage, de fauchage et d'équipement pastoral mobile afin de garantir la mobilité des troupeaux pastoraux.

III. La position de la commission - L'instauration d'une servitude légale de passage pour garantir la circulation et l'abreuvement des troupeaux se heurterait au droit de la propriété et aux différents usages locaux

S'il est urgent de trouver des solutions pour réduire l'écart persistant entre les conditions économiques du pastoralisme et les services que cette activité rend pour assurer la pérennité de ce modèle d'élevage, **la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de mise en place d'une servitude légale de passage visant à garantir la mobilité des troupeaux pastoraux ne semble pas être une solution pertinente aux difficultés rencontrées par les éleveurs.**

Il est vrai que la mobilité des troupeaux peut parfois se heurter à des difficultés d'accès aux chemins ou aux points d'eau, ou encore aux espaces nécessaires au pâturage, mais **des pistes de travail sont d'ores et déjà à l'étude, et sont mises en œuvre concrètement par la proposition de loi** : l'article 4 répond ainsi en partie à cette problématique, en intégrant l'abreuvement du bétail parmi les besoins concernés par la politique d'usage partagé et de stockage de l'eau en zone de montagne.

Le rapporteur a également participé à une mission d'information sur le pastoralisme qui a récemment remis ses conclusions et dont la présente proposition de loi traduit une partie des recommandations.

Ainsi, s'agissant de l'accès au foncier, les rapporteurs formulaient dans le cadre de la mission d'information plusieurs remarques. **L'animation pastorale et les outils de gestion collective mériteraient ainsi d'être encouragés voire modernisés** pour prendre en compte les défis auxquels fait face le pastoralisme : raréfaction des ressources naturelles sous l'effet du changement climatique, évolution des pratiques agricoles, multiplication des conflits d'usage et pression foncière accrue. Une plus grande mobilisation des outils de la loi pastorale pourrait ainsi permettre de lutter contre la déprise agricole en facilitant les aménagements liés à l'activité pastorale (cabanes de berger, points d'eau, etc.). **Encourager le développement d'outils complémentaires plus souples**, comme les plans pastoraux territoriaux (PPT) de la région Auvergne-Rhône-Alpes, apparaît également être un levier d'action intéressant – les PPT sont des dispositifs de financement de projet d'aménagement des surfaces pastorales et d'animation fondés sur le volontariat.

Enfin, **l'instauration d'une servitude légale de passage pour garantir la circulation et l'abreuvement des troupeaux se heurterait au droit de la propriété** et aux différents usages locaux.

Le droit de propriété étant un droit fondamental à valeur constitutionnelle¹, le Conseil constitutionnel considère que les atteintes à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et être proportionnées à l'objectif poursuivi².

S'agissant de l'instauration d'une servitude administrative de passage et d'aménagement dans les forêts afin de lutter contre les incendies, le Conseil constitutionnel a estimé qu'une servitude d'utilité publique ne constituait pas, en principe, une privation du droit de propriété, mais une limitation de l'exercice de ce droit³. Il a déclaré inconstitutionnel un dispositif n'offrant pas suffisamment de garanties procédurales permettant aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations et d'écarter le risque d'arbitraire dans la désignation des propriétés soumises à servitude.

La commission a supprimé cet article.

¹ Cons. n° 16 ; *Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982* | Conseil constitutionnel.

² Cons. n° 4 ; *Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012* | Conseil constitutionnel.

³ *Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011* | Conseil constitutionnel.

Article 11 ter (supprimé)

**Remise de rapport du Gouvernement au Parlement sur le déploiement
des infrastructures de recharge électrique rapide
dans les territoires de montagne**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Lors de sa réunion, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté les amendements identiques de suppression COM-66 de son rapporteur, M. Anglars, et COM-36 de Mme Noël.

La commission a adopté ces amendements et supprimé l'article.

Article 12 (non modifié)

Gage

Cet article consiste en un « gage » visant à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi pour l'État et les collectivités territoriales.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. Le dispositif envisagé - Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

L'article 20 consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant de la proposition de loi pour l'État et les collectivités territoriales. Conformément à la pratique, les conséquences financières pour l'État sont gagées, à due concurrence, par une augmentation des droits sur le tabac tandis que les conséquences financières pour les collectivités territoriales sont gagées par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), elle-même à son tour gagée par une augmentation d'autres recettes au profit de l'État (gage « en cascade »).

II. La position de la commission - Un gage qui devra être levé par amendement du Gouvernement lors de l'examen en séance

Le rapporteur remarque, alors que la procédure accélérée a été enclenchée sur cette proposition de loi le 12 mai 2026, que le gage n'a pas été levé par le Gouvernement lors des débats à l'Assemblée nationale.

Elle a donc appelé le Gouvernement à déposer un amendement dans ce but en séance plénière, celui-ci étant le seul à pouvoir le faire conformément à l'article 40 de la Constitution.

La commission a adopté l'article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 1^{er} juillet 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de M. Jean-Marc Boyer sur la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine.

Le compte rendu de cette réunion sera prochainement disponible à cette adresse : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/economie.html>.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vadémécum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 1^{er} juillet 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 629 (2025-2026) pour une montagne vivante et souveraine.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- au maillage scolaire et aux conditions d'élaboration de la carte scolaire dans le premier et le second degré ;
- au principe d'urbanisation en continuité en zone de montagne ;
- à l'organisation de l'accès aux soins dans les territoires de montagne ;
- à la représentation des communes classées en zone de montagne au sein des EPCI ;
- au financement et à l'organisation de la compétence Gemapi dans les territoires de montagne ;
- au déploiement des bornes de recharge pour véhicules électriques en zone de montagne ;
- à la servitude d'utilité publique prévue par le code du tourisme en zone de montagne ;
- à la politique d'usage partagé et de stockage de l'eau en zone de montagne ;
- au soutien au développement et aux règles applicables aux infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité en zone de montagne ;
- aux acteurs compétents pour concourir à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité ;
- au recours aux marques de certification du bois dans le cadre des stratégies locales de développement forestier.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 10 juin 2026 :

Association nationale des élus de la montagne (Anem) :
M. Jean-Pierre VIGIER, président, député de la Haute-Loire,
Mme Frédérique ESPAGNAC, secrétaire générale, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques, et **MM. Xavier ROSEREN**, vice-président, député de la Haute-Savoie et **Olivier RIFFARD**, délégué général.

Mardi 16 juin 2026

- Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :
Mmes Émilie VOUILLEMET, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages, et **Caroline SAUZE**, cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme.

- Audition conjointe :

- *Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) :* **Mmes Élodie LEMATTE**, cheffe du service Compétitivité et performance environnementale (SCPE), **Marie-Luce CAMPISTRON**, adjointe au sous-directeur Performance environnementale et valorisation des territoires (SDPE), et **M. Alexandre MARTIN**, adjoint au sous-directeur Compétitivité,
- *Direction générale de l'alimentation (DGAL) :* **Mme Claire POSTIC**, adjointe à la sous-directrice de la sécurité sanitaire des aliments.

- Fédération nationale des communes forestières (FNCofor) :
M. Michel CASTAN, vice-président, membre de la commission permanente du Conseil national de la montagne (CNM), membre du comité de massif des Pyrénées, président des Communes forestières de Nouvelle-Aquitaine, membre du comité directeur de l'Anem, et **Mme Françoise ALRIQ**, directrice générale adjointe.

- Fédération nationale du bois (FNB) : **M. Nicolas DOUZAIN-DIDIER**, délégué général.

- CONTRIBUTION ÉCRITE

- Active-Fédération des entrepreneurs des activités de pleine nature et de loisirs (FNEAPL)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-629.html>