



PHILIPPE PROOT,
avocat au barreau de Paris - AdDen avocats

Acte II

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne constitue un « acte II de la montagne ».

Spécificités

Trente ans après la première loi « montagne », celle de décembre 2016 réaffirme la spécificité des territoires de montagne.

Large spectre

Du déploiement du numérique à la réhabilitation de l'immobilier de loisir en passant par le travail saisonnier et les services publics, la loi aborde la montagne sous de nombreux angles.

continueront à bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire de trois ans (art. 7).

GOUVERNANCE DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Sont revus le Conseil national de la montagne, qui peut par exemple constituer une commission permanente ou saisir le Conseil national d'évaluation des normes, et les comités de massif, consultés sur les projets de directive territoriale d'aménagement et de développement durables ou de schéma de cohérence territoriale (Scot) (art. 10 et 11). Quant au schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, dont il était essentiellement prévu qu'il pouvait donner lieu à des déclinaisons thématiques, notamment en matière forestière, il s'enrichit avec des volets transversaux et voit son articulation avec d'autres documents (trame verte et bleue, Sdage, Sage, Sdraddet...) précisée (art. 13).

MISE EN ŒUVRE DES SERVICES PUBLICS

La loi considère la spécificité de la montagne par le biais : de la carte scolaire (fermeture de classes...) ou de l'affectation d'enseignants du premier degré (art. 15);

Aménagement et urbanisme Loi « montagne 2 » : les principales mesures à retenir

Près de trente-deux ans après la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « montagne », est parue la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne qui en reprend donc les mêmes objectifs, auxquels est ajouté celui de « modernisation ». Issue d'un projet conçu à partir du travail de parlementaires et organisée en cinq titres, cette loi comporte 95 articles.

SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES ET SOLIDARITÉ NATIONALE

OBJECTIFS DE L'ACTION DE L'ÉTAT

L'article 1^{er} de la loi « montagne » de 1985 affirmait déjà que l'identité et les spécificités de la montagne étaient reconnues et prises en compte, et énonçait les principes caractérisant la politique de la montagne. Réécrit en 2005, il comporte aujourd'hui des nouveautés : des éléments tels que le changement climatique apparaissent et, surtout, l'action de l'État dans le cadre de la politique de la montagne est déclinée en

17 finalités relativement précises (art. 1). Il n'échappe cependant pas à un certain verbiage technocratique ou aux affirmations a priori dépourvues de caractère normatif. Pareillement, s'il était prévu que les dispositions de portée générale puissent être adaptées à la spécificité de la montagne ou à chaque massif, il en va désormais de même des politiques publiques et mesures prises pour leur application, une liste indicative de domaines étant en outre ajoutée (art. 3).

A noter que, dans une autre partie de la loi, qui tient déjà compte de cette spécificité selon l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime, les objectifs de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation sont également complétés et prévoient notamment une adaptation des moyens de lutte contre les actes de prédation d'animaux d'élevage (art. 60). De façon plus immédiate, les communes de montagne sortant de la liste du classement en zone de revitalisation rurale au 1^{er} juillet 2017



Les communes de montagne sortant de la liste du classement en zone de revitalisation rurale au 1^{er} juillet 2017 continueront à bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire de trois ans.

de mesures en faveur de l'exercice de la médecine (extension de l'autorisation de pratiquer la propharmacie au remplaçant, réduction des cotisations du médecin à la retraite qui continue de travailler dans une zone de montagne peu desservie en offre de soins, etc. [art. 20, 22 et 23]); de la possibilité pour le maire de confier, dans le cadre de ses pouvoirs de police, à un exploitant de

remontées mécaniques ou de pistes de ski des missions de sécurité sur celles-ci, voire de secours sur et hors pistes (art. 21).

EMPLOI ET DYNAMISME ÉCONOMIQUE

DÉPLOIEMENT DU NUMÉRIQUE ET DE LA TÉLÉPHONIE MOBILE

Des délais de réponse et de modification de la liste nationale des zones devant être couvertes en téléphonie mobile 2G par un

opérateur chargé d'assurer une prestation d'itinérance locale sont fixés lorsqu'une commune éligible demande son inscription sur celle-ci (art. 28).

Par ailleurs, les projets concernant les zones de montagne sont soutenus en priorité dans le cadre de la mise à disposition d'infrastructures dans les zones non couvertes (art. 29-V). Les cartes numériques de couverture établies par les opérateurs sont, elles, déclinées par zones de montagne (art. 29-I) et une politique destinée à y assurer le bon fonctionnement des moyens de communications électroniques est instaurée: adaptation des procédures de mise en œuvre des investissements publics, expérimentations de solutions innovantes, développement du télétravail, de la formation à distance et des activités collaboratives (art. 29-II).

Les exploitants de réseaux radio-électriques y font droit aux demandes raisonnables d'accès à leurs installations émanant d'autres exploitants (art. 36) et les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique qui englobent ces zones doivent obligatoirement comprendre une stratégie de développement des usages et services numériques favorisant par exemple l'installation de ressources mutualisées (art. 33). En matière de radios, il est tenu compte des contraintes géographiques pour la détermination de la puissance d'émission (art. 38).

Enfin, sans que ce soit limité à la montagne, les collectivités et leurs groupements peuvent proposer des conditions tarifaires préférentielles à titre temporaire afin de faciliter l'ouverture commerciale de leurs réseaux (art. 30). En vue de référencer l'intégralité des adresses du territoire français, une base normalisée de celles-ci est créée et sera disponible à partir du 1^{er} juillet 2017 (art. 31). A compter de la même date, l'insuffisance de l'initiative privée pour déployer un réseau à très haut-débit dans une commune sera constatée par l'Etat (art. 32).

PLURIACTIVITÉ ET TRAVAIL SAISONNIER

Une expérimentation d'une durée de trois ans est mise en place pour adapter le dispositif de l'activité partielle à certaines régions dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caracté-

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.
- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « montagne ».

rière industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski (art. 45).

En zones de montagne et dans les communes touristiques (au sens du code du tourisme), l'offre de maisons de services au public répond à la situation des travailleurs saisonniers et pluriactifs, et peut intégrer des maisons qui leur sont destinées (art. 46). Les communes et établissements publics de coopération intercommunale touristiques doivent conclure avec l'Etat une convention pour le logement des travailleurs saisonniers, cependant que les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux peuvent prendre à bail des habitats vacants meublés pour leur sous-louer (art. 47).

ACTIVITÉS AGRICOLES, PASTORALES ET FORESTIÈRES

Les soutiens à l'agriculture de montagne comprennent une aide directe au revenu, proportionnée au handicap subi par l'exploitant, et l'accompagnement apporté à ses constructions et outils (art. 51).

En outre est prévue par exemple la possibilité:

- pour le préfet, de porter de cinq à neuf ans la durée minimale des conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage dans les régions à prédominance pastorale (art. 53);
- pour un groupement agricole d'exploitation en commun total, de participer à l'exploitation de pâturages (art. 63);
- de prendre en compte, dans les documents d'urbanisme, les objectifs de mesures spécifiques en faveur de la forêt en montagne, comme favoriser le reboisement, encourager la présence d'outils de transformation à proximité des zones d'exploitation du bois (art. 51);
- d'arrêter ou d'agréer un document d'aménagement ou un plan simple de gestion à

la demande d'un seul propriétaire ou pour des parcelles forestières dont la localisation est appréhendée en fonction non plus des limites communales mais de la cohérence de l'ensemble d'un point de vue sylvicole, économique et écologique (art. 52);

- d'étendre des garanties et présomptions de gestion durable des parties des bois et forêts situés dans un site Natura 2000 à ceux dont le propriétaire dispose d'un code des bonnes pratiques sylvicoles (art. 54);
- pour les collectivités, de demander seules à l'Office national des forêts l'instruction des dossiers nécessaires à la restauration des terrains en montagne (art. 55).

ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET TOURISTIQUES

Outre des dispositions relatives au transport d'électricité ou aux tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel applicables à certains sites fortement consommateurs de gaz (art. 65 et 66), ou habilitant le gouvernement à modifier le code du tourisme (art. 64), la loi redéfinit les conditions d'institution des servitudes bénéficiant aux pistes de loisirs non motorisés hors périodes d'enneigement, refuges de montagne et sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature, ainsi que l'ouverture d'un droit de délaissement pour les terrains dont une servitude serait susceptible de compromettre gravement l'exploitation agricole ou sylvicole (art. 68).

Le texte prévoit aussi la possibilité (revenant sur la loi « Notre »), pour les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme ou ayant engagé une démarche de classement, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (art. 69) (1), et son extension aux loisirs de neige non motorisés autres que le ski alpin qui relèvent des associations de promotion du ski de fond, pouvant se regrouper au sein d'une association nationale (art. 70).

RÉHABILITATION DE L'IMMOBILIER DE LOISIR PAR UN URBANISME ADAPTÉ

UNITÉS TOURISTIQUES NOUVELLES

Désormais, l'unité touristique nouvelle (UTN) est définie, dans l'article 71, comme toute opération de développement ☺●

●○○) touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard, les extensions limitées inférieures aux seuils de création en étant toutefois exclues.

Il est en outre établi une distinction entre les UTN structurantes et celles locales, définies par des listes arrêtées par décret ou, le cas échéant, respectivement par le Scot et le plan local d'urbanisme (PLU). La création et l'extension des UTN structurantes sont prévues par le Scot ou soumises à autorisation après avis du comité de massif, celles des UTN locales le sont par le PLU ou soumises à autorisation après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. De même, les autorisations d'occupation du sol qui leur sont nécessaires ne peuvent être délivrées que si la commune est dotée, respectivement, d'un PLU ou d'une carte communale. Le délai de caducité de l'autorisation est porté de quatre à cinq ans, et la prorogation relève dorénavant de l'autorité l'ayant délivrée et non plus du conseil municipal.

En zone de montagne, le diagnostic du rapport de présentation du Scot est établi au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'UTN structurantes, les caractéristiques de ces dernières étant définies dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO). Le diagnostic du PLU prend également en compte ces besoins de réhabilitation ou d'UTN et ses orientations d'aménagement et de programmation comportent des dispositions propres à celles-ci.

La loi « montagne » comprend un article 74 bis permettant de réaliser la création ou l'extension d'une UTN dans le cadre d'une procédure intégrée pour les UTN, dans les conditions définies à l'article L.300-6 et au I bis de l'article L.300-6-1 du code de l'urbanisme, cette procédure étant conduite en quinze ou douze mois selon que l'UTN est structurante ou locale et pouvant être finalisée par l'Etat si le délai n'est pas tenu.

S'agissant des remontées mécaniques, l'autorisation d'exécution des travaux est

dès lors assortie d'une obligation de démontage et de remise en état des sites, dans les trois ans de la mise à l'arrêt définitive. Cette dernière peut, pour sa part, être exigée par le préfet en cas d'inexploitation pendant cinq ans. Ces différentes dispositions entrent en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, un an après la publication de la loi « montagne » de 2016, des dispositions transitoires étant prévues (art. 71-VI).

RÈGLES D'URBANISME: ADAPTATION

Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de celle existante, qui s'entendait déjà sous réserve de l'extension limitée des constructions existantes, s'accommode à présent également de la construction d'annexes de taille limitée à celles-ci (art. 73). Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, et qui doivent être préservées sont en particulier celles se situant dans les fonds de vallée (art. 75).

Dans le cas des chalets d'alpage ou bâtiments d'estive, existants ou anciens, qui peuvent y être acceptés par l'Etat, l'autorisation, lorsque l'immeuble n'est pas desservi par les voies et réseaux ou s'il s'agit d'une voie non utilisable en période hivernale, est dorénavant nécessairement expresse et subordonnée à l'institution d'une servitude administrative interdisant son utilisation en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux (art. 76), cette institution n'étant jusqu'à présent qu'une possibilité (2).

IMMOBILIER DE LOISIR: RÉHABILITATION

Il s'agit de lutter contre le vieillissement des hébergements qui entraîne leur sous-occupation. Le DOO du Scot doit en conséquence préciser les buts de cette politique de réhabilitation en zone de montagne (art. 79).

Les opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir prévues à l'article L.318-5 du code de l'urbanisme sont revues: l'objectif d'amélioration du niveau d'occupation du parc immobilier est ajouté; les bénéficiaires des aides prévues par la délibération

créant l'opération peuvent également être les propriétaires dès lors qu'ils respectent les obligations d'occupation et de location de logements qu'elle définit ou, sous la même condition, les personnes acquérant et restructurant des lots de copropriété; enfin, la délibération précise les engagements souscrits par les bénéficiaires et les modalités de remboursement en cas de non-respect (art. 80). Pour faciliter les hypothèses de restructuration d'appartements est en outre institué un mécanisme d'information des autres copropriétaires en cas de cession d'un lot de copropriété (art. 81).

Enfin, les conditions d'accueil de mineurs dans les refuges sont précisées et un décret devra en adapter les normes de sécurité et d'hygiène aux spécificités des zones de montagne (art.83).

POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET INTERVENTION DES PARCS NATIONAUX ET PNR

Outre la prise en compte des surcoûts liés à la spécificité de la montagne dans les décisions financières des agences de l'eau (art. 84), la promotion du stockage de l'eau garantissant l'irrigation (art. 85) et la précision selon laquelle la gestion équilibrée de la ressource en eau ne fait pas obstacle à la préservation des moulins hydrauliques protégés au titre du code du patrimoine ou par le PLU (art. 86), la loi rappelle que le syndicat mixte d'aménagement et de gestion d'un parc naturel régional (PNR) prend également en compte les spécificités des territoires de montagne (art. 87).

Le texte prévoit que les départements peuvent progressivement abroger, à compter de 2018, les décisions d'attribution d'énergie réservée accordées par l'Etat à des bénéficiaires situés sur leur territoire antérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 91 de la loi « montagne » (art. 88). ●

(1) Lire aussi « Tourisme: ambiguïtés et inconnues issues de la nouvelle organisation territoriale », « La Gazette » du 16 janvier 2017, p. 58.

(2) Par ailleurs validée par le Conseil constitutionnel (Cons. const., 10 mai 2016, déc. n° 2016-540 QPC).



Les conditions d'accueil de mineurs dans les refuges sont précisées et un décret devra en adapter les normes de sécurité et d'hygiène aux spécificités des zones de montagne.