



Décryptage de l'acte II de la loi Montagne

www.llc-avocats.com

Me Sébastien BRACQ – Avocat associé - LLC et Associés –
ADGCF- 17 février 2017



Maître Sébastien BRACQ

Avocat associé

LLC & ASSOCIES BUREAU DE LYON

Spécialiste en droit public

06 08 25 11 49

sebastien.bracq@llc-avocats.com

1. Historique de la loi Montagne

- La loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne » est le principal cadre législatif spécifiquement destiné aux territoires des communes de montagne.
- Trente années plus tard, le texte a été réactualisé sur la base du rapport parlementaire des députées Annie GENEVARD et Bernadette LACLAIS « *Un acte II pour la montagne, pour un pacte renouvelé entre la Nation et les territoires de montagne* ».
- La loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 de modification, de développement et de protections des territoires de montagne, dite acte II de la loi Montagne.

PLAN DE L'INTERVENTION

- I. Les évolutions en terme de gouvernance et la portée environnementale
- II. Le soutien à l'économie
- III. Les évolutions immobilières et urbanistiques

Reconnaissance de la spécificité montagne

- L'article 1er de la nouvelle loi montagne est la disposition clef de la loi. Il dresse la liste des dispositions visant à prendre en compte les spécificités des zones de montagne et celles pouvant exister dans chaque massif. Il réaffirme le principe d'adaptation des politiques publiques à leurs particularités, éventuellement sous la forme d'expérimentations :
«L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de leurs compétences respectives, mettent en œuvre des politiques publiques articulées au sein d'une politique nationale répondant aux spécificités du développement équitable et durable de la montagne, notamment aux enjeux liés au changement climatique, à la reconquête de la biodiversité et à la préservation de la nature et des paysages ainsi que des milieux aquatiques, et aux besoins des populations montagnardes permanentes et saisonnières, en tenant compte des enjeux transfrontaliers liés à ces territoires. »

Reconnaissance de la spécificité montagne

- L'article 1er de la nouvelle loi montagne est la disposition clef de la loi. Il dresse la liste des dispositions visant à prendre en compte les spécificités des zones de montagne et celles pouvant exister dans chaque massif. Il réaffirme le principe d'adaptation des politiques publiques à leurs particularités, éventuellement sous la forme d'expérimentations :
«L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de leurs compétences respectives, mettent en œuvre des politiques publiques articulées au sein d'une politique nationale répondant aux spécificités du développement équitable et durable de la montagne, notamment aux enjeux liés au changement climatique, à la reconquête de la biodiversité et à la préservation de la nature et des paysages ainsi que des milieux aquatiques, et aux besoins des populations montagnardes permanentes et saisonnières, en tenant compte des enjeux transfrontaliers liés à ces territoires. »

- **I. Les évolutions en terme de gouvernance et la portée environnementale**

I. Des évolutions quant à la gouvernance

L'article 3 de la loi Montagne met en application la possibilité pour les collectivités de montagne d'adapter les politiques publiques en fonction des spécificités locales après une procédure d'expérimentation.

Mécanisme déjà connu: art 72 al 4 de la Constitution .

I. Des évolutions quant à la gouvernance

- Les domaines où cette procédure est ouverte sont nombreux :
 - le numérique et la téléphonie mobile
 - la construction et l'urbanisme
 - l'éducation, l'apprentissage et la formation professionnelle,
 - la santé,
 - les transports,
 - le développement économique, social et culturel,
 - le développement touristique,
 - l'agriculture,
 - l'environnement ainsi que la protection de la montagne.

I. La portée environnementale de l'acte II

- Peu d'évolutions majeures découlent du texte mais quelques innovations sont notables :
 - Création d'une obligation de démontage des remontées mécaniques et de leurs constructions annexes dans un délai de trois ans à compter de la mise à l'arrêt définitive de ces remontées mécaniques (Article 71).
 - Renforcement du rôle des Parcs Naturels Régionaux (PNR).
Ces derniers sont chargés de veiller à la prise en compte de la spécificité des territoires de montagne et à la mise en cohérence des politiques publiques sur leur territoire (Article 87).

I. Les conséquences de l'acte II de la loi Montagne en matière de gestion de l'eau

- Lorsque l'agence de l'eau intervient sur des territoires situés en montagne, le comité de bassin veille à ce que soient pris en compte les surcoûts liés aux spécificités de la montagne dans l'élaboration des décisions financières de l'agence (Article 84).
- Une politique active de stockage de l'eau est favorisée pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation et de subvenir aux besoins des populations locales (Article 85).

I. Les conséquences de l'acte II de la loi Montagne en matière de gestion de l'eau

- La prise en compte de la gestion de la ressource en eau dans l'acte II de la loi Montagne fait écho à une très forte préoccupation de la part des élus.
- Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux peuvent être adaptés aux spécificités des zones de montagne (Article 13).
- Le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif doit prendre en compte les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

• II. Le soutien à l'économie

II. Le soutien à l'économie de l'acte II de la loi Montagne

- Différents domaines sont impactés par l'acte II de la loi Montagne :
 - L'agriculture
 - La compétence tourisme
 - Le travail saisonnier

II. L'agriculture dans l'acte II de la loi Montagne

- L'agriculture était déjà reconnue d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde dans l'acte I de la loi Montagne de 1985.
- Des aides spécifiques sont créées pour compenser les handicaps naturels et tenir compte des surcoûts inhérents à l'implantation en zone de montagne (Article 51). A titre d'exemples, les taxes pétrolières ne sont plus dues sur les carburants utilisés pour réceptionner le lait produit sur les territoires de montagnes.
- Les moyens de lutte contre les actes de prédation d'animaux d'élevage tiennent compte de la spécificité des zones de montagnes.
- Le droit à l'indemnisation des éleveurs du fait des prédateurs a été inscrit dans le Code de l'environnement (Article 60).

II. La gestion forestière dans l'acte II de la loi Montagne

- La surface minimale permettant d'accéder aux plans simples de gestion diminue de 25 à 10 hectares (Article 52).
- Les coupes de boisements spontanés de moins de quarante ans sont exemptes de taxe de défrichement (Article 56).
- Les coupes rases sont interdites, les collectivités qui les autoriseraient encourrent des sanctions (Article 57).
- La ressource forestière peut être prise en compte dans les documents d'urbanisme ainsi que dans le cadre de la politique nationale de la montagne (Articles 51 et 72).
- Les bois sont considérés, au même titre que l'agriculture, comme une ressource économique à défendre.

II. L'ouverture à un tourisme multi-saisonnier

« Après avis consultatif de la chambre d'agriculture, une servitude peut être instituée pour assurer, dans le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable, le passage, l'aménagement et l'équipement de 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 » (Article 68)

Cette disposition traduit la volonté de permettre aux collectivités de montagne de répondre à des besoins touristiques nouveaux.

L'exploitation touristique des domaines skiables n'est donc plus uniquement envisagée comme une activité économique lié à l'enneigement.

II. La compétence tourisme dans l'acte II de la loi Montagne

Plusieurs lois ces dernières années ont eu pour objectif de rationaliser l'exercice de la compétence tourisme.

La compétence tourisme fut une compétence partagée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les EPCI, chacun dans le cadre fixé par la loi.

La loi MAPTAM visait à confier cette compétence au niveau intercommunal.

Elle fut suivie par la loi NOTRe qui fixait un certain nombre de dérogations.

II. La compétence tourisme dans l'acte II de la loi Montagne

Les conséquences de la loi NOTRe :

- Les articles 64 et 66 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) ont rationalisé l'exercice des compétences en matière de gestion touristique en introduisant respectivement les articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.
- La compétence "promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme" a été rendue obligatoire pour les EPCI en lieu et place des communes membres au 1er janvier 2017.

II. La compétence tourisme dans l'acte II de la loi Montagne

- Plusieurs cas dérogatoires étaient alors prévus :
 - Si l'EPCI compte en son sein une ou plusieurs communes stations classées de tourisme disposant d'un Office de Tourisme, celui-ci pouvait décider, trois mois avant le transfert effectif de la compétence (soit avant le 1er octobre 2016), de maintenir des Offices de Tourisme distincts pour sa ou ses stations classées dans leur forme juridique de l'époque notamment (article L. 134-2 du Code du tourisme modifié par l'article 68 de la loi NOTRe). Si la communauté de communes ou la communauté d'agglomération ne s'est pas mise en conformité avec ces nouvelles dispositions, le représentant de l'Etat dans le département procède à la modification des statuts dans les six mois suivant la date effective du transfert de la compétence au 1er janvier 2017.
 - Lorsque coexistent sur une même commune ou un même EPCI plusieurs « marques territoriales protégées » que le texte qualifie de « distinctes par leur situation, leur appellation ou leur mode de gestion », l'EPCI pouvait créer ou maintenir un Office de Tourisme distinct pour chacun « des sites disposant d'une marque territoriale protégée ».

II. La compétence tourisme dans l'acte II de la loi Montagne

Les conséquences de l'acte II de la loi Montagne

- Une dérogation va permettre aux stations classées d'échapper au transfert automatique de la compétence tourisme à l'intercommunalité à compter de janvier 2017 (Article 69), il s'agit de réaffirmer l'application du régime exceptionnel de la loi NOTRe aux zones de montagne.
- Désormais les communes qui s'engagent avant le 1er janvier 2018 à classer leur Office de Tourisme en catégorie I, puis à classer leur commune en « station classée », peuvent, elles aussi, conserver leur compétence par délibération prise avant le 1er janvier 2017.

II. La compétence tourisme dans l'acte II de la loi Montagne

L'engagement d'une démarche de classement avant le 1er janvier 2017 peut s'analyser par différentes modalités :

- Soit par le dépôt auprès du représentant de l'Etat dans le département d'un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme ;
- Soit par une délibération du conseil municipal qui décide de préparer, en vue d'un dépôt avant le 1er janvier 2018, un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme ;
- Soit par une délibération du conseil municipal qui décide de préparer, en vue d'un dépôt avant le 1er janvier 2018, un dossier de classement de son office de tourisme dans la catégorie requise pour remplir les critères de classement de la commune en station classée de tourisme. La démarche doit être complétée dans ce cas par le dépôt d'un dossier de classement en station classée de tourisme dans l'année qui suit, le cas échéant, le classement de l'office de tourisme. Le dossier de classement en station classée de tourisme devra être déposé en 2019.

Cette mesure a été étendue à toutes les stations classées de tourisme de France.

II. La compétence tourisme dans l'acte II de la loi Montagne

L'acte II de la loi Montagne permet aux stations classées de montagne de pouvoir conserver la compétence tourisme au niveau communal.

On peut voir en l'espèce une application concrète de l'article 1 portant sur la spécificité des territoires de montagnes et sur l'adaptabilité des règles en fonction des caractéristiques particulières de ces communes.

Ce transfert automatique de compétence avait fait l'objet d'une vive critique de la part des élus de montagne lors du vote de la loi NOTRe.

II. La gestion des problématiques liées aux aspects saisonniers

L'acte II de la loi Montagne prend en compte les difficultés liées au caractère saisonniers de la vie économique en zone de montagne.

Des alternatives sont donc mises en place afin de favoriser les emplois saisonniers.

- Une évaluation des conditions de gestion des travailleurs pluriactifs ou saisonniers par les régimes de protection sociale est présentée par le Gouvernement au Parlement afin de mieux cerner les attentes et réduire les difficultés rencontrées (Article 43),
- La mise en place d'un guichet unique pour assurer une continuité de garantie aux travailleurs saisonniers (Article 43),
- Les maisons de services au public ayant pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, répondent désormais à la situation des travailleurs saisonniers et pluriactifs, et peuvent notamment intégrer des maisons des saisonniers (Article 46).
- Des précisions quand aux contrats de travaux des emplois saisonniers sont également mises en place (Article 44),
- Les établissements de formation professionnelle situés en zone de montagne répondent aux enjeux de la pluriactivité, notamment en encourageant la bi-qualification afin de répondre aux réalités spécifiques de l'emploi en montagne (Article 42).

II. La gestion des problématiques liées aux aspects saisonniers

L'une des difficultés majeures, en matière de travail saisonnier, réside dans la capacité de logement dans les zones de montagnes.

Ainsi, l'acte II de la loi Montagne propose plusieurs alternatives innovantes.

Toute commune ayant reçu la dénomination de « commune touristique » conclut avec l'Etat une convention pour le logement des travailleurs saisonniers, élaborée en association avec les acteurs concernés (Article 46).

Cette convention doit comprendre un diagnostic des besoins en logement des ces travailleurs.

Si besoin, la convention fixe également les objectifs de cette politique et les moyens d'action à mettre en œuvre pour les atteindre dans un délai de trois ans à compter de sa signature. Elle prend en compte les objectifs en faveur du logement des travailleurs saisonniers contenus dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et dans le programme local de l'habitat, quand le territoire couvert par la convention en est doté. La commune ou l'EPCI ayant conclu la convention réalise un bilan de son application est réalisé dans les trois mois suivant la fin de la convention triennale, qui est transmis au représentant de l'Etat dans le département.

Si la commune ou l'EPCI n'a pas conclu la convention dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, le représentant de l'Etat dans le département peut suspendre la reconnaissance de collectivité de tourisme.

La même sanction s'applique en cas de non-renouvellement de la convention.

Si les objectifs fixés dans la convention n'ont pas été atteints et si aucune difficulté particulière ne le justifie, le représentant de l'Etat peut suspendre par arrêté, pour trois ans, la reconnaissance de collectivité de tourisme.

II. La gestion des problématiques liées au travail saisonnier

Pour pallier le manque de logement, après avis conforme du conseil municipal de la commune de montagne, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent vendre à une société de droit privé les logements de leur parc s'ils ont été construits il y a plus de plus de trente ans, s'il est constaté une inoccupation de plus de deux ans et si la vente auprès des personnes morales de droit public est restée infructueuse.

Les intercommunalités sont au rang des acheteurs prioritaires.

(Article 50).

II. La gestion des problématiques liées aux aspects saisonniers

Les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion des logements sociaux peuvent sous-louer des logements vacants à des travailleurs saisonniers, sous conditions de ressources et pour une durée inférieure à six mois, le loyer ne pouvant excéder un plafond de ressources (Article 47).

En vue du logement des travailleurs saisonniers, les organismes agréés, peuvent habiliter les personnels d'une collectivité territoriale à se substituer aux agences immobilières pour réaliser les états des lieux d'entrée et de sortie des logements.

III. Les évolutions immobilières et urbanistiques

III. Les évolutions immobilières et urbanistiques

L'acte II de la loi Montagne a fait évoluer plusieurs dispositions en matière immobilière et urbanistique.

III. Le principe de constructibilité limitée

Le principe de constructibilité en continuité est défini à l'article L. 145-3-III du Code de l'urbanisme.

Il dispose qu'une urbanisation en zone de montagne doit impérativement se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes.

L'objectif poursuivi est de limiter le mitage.

III. Les Unités Touristiques Nouvelles

Il existe cependant un moyen de pallier ces règles restrictives de constructibilité : les Unités Touristiques Nouvelles (UTN).

Les constructions prévues dans le cadre d'une UTN étaient autorisées en dehors de toute urbanisation existante et avaient pour vocation de répondre à des besoins économiques liés au tourisme.

Le procédure d'élaboration a été soumise à de nombreuses évolutions.

L'acte II de la loi Montagne en est le dernier exemple.

III. Les Unités Touristiques Nouvelles

L'acte II de la loi Montagne a fait évoluer la définition même des UTN.

Désormais, une UTN s'entend comme :

« Toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard ».

Elles ont été instaurées par un décret en date du 22 novembre 1977 sous deux formes :

- Les UTN de massif
- Les UTN départementales

Elles ont été substituées par deux nouvelles formes :

- Les UTN locales
- Les UTN structurantes

III. Les Unités Touristiques Nouvelles

- Le régime des UTN n'a pas vocation à s'appliquer aux extensions limitées inférieures à certains seuils.
- Un décret en Conseil d'Etat devrait prochainement fixer les seuils des UTN locales et structurantes et préciser les procédures d'élaboration.
- **Il est à ce jour difficile de définir avec précision les différentes modalités de création des UTN à défaut de ce décret.**
- L'instruction des dossiers en cours est soumise au régime préexistant.

III. Les Unités Touristiques Nouvelles structurantes

UTN structurantes :

La création et l'extension d'UTN structurantes devront être prévues par le schéma de cohérence territoriale (SCoT).

A défaut d'un SCot, la création et l'extension d'UTN structurante est soumise, après l'avis du comité de massif, à l'autorité administrative selon les modalités définies en Conseil d'Etat.

Jusqu'au 1er janvier 2019, le principe d'urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un SCoT prévu à l'article L.142-4 du Code de l'urbanisme ne sera pas applicable.

III. Les Unités Touristiques Nouvelles locales

UTN locales :

La création et l'extension d'UTN locales devront être prévues par le plan local d'urbanisme (PLU).

La consultation de la commission départementale de la nature des sites et des paysages est rendue obligatoire quand un projet de PLU prévoit des UTN.

A défaut d'un PLU , la création et l'extension d'UTN locale est soumise, après l'avis du comité de massif, à l'autorité administrative selon les modalités définies en Conseil d'Etat.

III. Les UTN dans les communes non couvertes par un SCoT

- **Dans les communes non couvertes par un SCoT :**

Les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation des unités touristiques nouvelles structurantes ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ;

Les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation des unités touristiques nouvelles locales ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme.

III. Le dispositif ORIL

L'ORIL (opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs) a été créée par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) qui a inséré un article L 318-5 au code de l'urbanisme repris à l'article L 322-1 du code du tourisme.

C'est une procédure qui permet à la collectivité d'octroyer au propriétaire ou au professionnel, ayant la charge des travaux ou de la mise en gestion durable, des aides financières directes.

III. Le dispositifs ORIL

La loi étend ce dispositif d'Oril aux personnes s'engageant à acheter et réhabiliter des lots de copropriété contigus dès lors qu'ils respectent les obligations d'occupation et de location de logements définis par la délibération de la collectivité locale créant l'Oril (Article 80).

Ils deviennent alors de potentiels bénéficiaires de ces subventions.

En cas de vente d'un lot de copropriété d'un immeuble situé dans le périmètre d'une ORIL, le propriétaire vendeur notifie, avant toute publicité, son intention de vendre au syndic de la copropriété, en indiquant le prix souhaité et les conditions de la vente projetée. Cette information est transmise aux copropriétaires sans que cela ne constitue une offre de vente (Article 81).

III. Les conséquences de la loi Montagne en matière urbanistique

L'acte II de la loi Montagne impacte l'application des dispositions du Code de l'urbanisme :

- L'article 74 énonce que le principe de continuité s'apprécie en fonction des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, constructions existantes, proximité des voies et réseaux.
- L'article 73 autorise la construction d'annexes à proximité d'un bâtiment existant sans que soit considérée comme enfreinte l'obligation de continuité.
- L'article 76 procède à deux précisions quant à la procédure d'autorisation de restauration des chalets d'alpage :
 - l'autorisation des travaux doit être expresse
 - l'institution de la servitude administrative imposant la pérennisation de l'usage saisonnier du bâtiment doit être simultanée à la délivrance de l'autorisation

III. L'intercommunalité en zone de montagne

Les particularités démographiques des zones de montagnes sont prises en compte et le seuil des intercommunalités est fixé à 5000 administrés.

Les territoires de montagne se voient ainsi reconnaître la possibilité de se doter de SCOT en s'affranchissant des seuils de population et de densité démographique exigés habituellement

Ils peuvent en outre faire l'objet d'expérimentations en matière de déploiement de stratégies inter-SCOT (Article 77).

CONTACT

RÉGION PARIS / ILE-DE-FRANCE

BUREAU DE PARIS
181, rue de la Pompe
75116 Paris
Tél : +33 (0)1.40.67.06.85
Fax : +33 (0)1.40.67.15.11
paris@llc-avocats.com

RÉGION RHÔNE-ALPES

BUREAU DE LYON
42, rue du Président E. Herriot
69001 Lyon
Tél : +33 (0)4 78 29 50 62
Fax : +33 (0)4 78 29 51 18
lyon@llc-avocats.com

RÉGION NORD

BUREAU DE BOULOGNE-SUR-MER
23, rue Saint-Jean
62200 Boulogne-sur-Mer
Tél : +33 (0)3 21 99 90 00
Fax : +33 (0)3 21 99 90 10
boulogne@llc-avocats.com

RÉGION PACA

BUREAU DE NICE
23, Avenue Jean Médecin
06000 Nice
Tél : +33 (0)4 93 62 76 76
Fax : +33 (0)4 93 62 76 77
nice@llc-avocats.com

RÉGION EST

BUREAU DE STRASBOURG
21, rue du Dôme
67000 Strasbourg
Tél : +33 (0)3 88 38 75 75
Fax : +33 (0)3 88 38 75 76
strasbourg@llc-avocats.com

BUREAU DE TOULON
Parc de Valgora
83160 La Valette du Var
Tél : +33 (0)4 94 14 18 18
Fax : +33 (0)4 94 14 18 14
lavaletteduvar@llc-avocats.com

RÉGION OUEST

BUREAU DE NANTES
342, route de Clisson
44120 Vertou
Tél : +33 (0)2 40 33 23 79
Fax : +33 (0)2 40 33 17 58
nantes@llc-avocats.com

BUREAU DE FREJUS
Pôle d'Excellence Jean-Louis
Immeuble Captech
342, Rue Via Nova
83600 Fréjus
Tél : +33 (0)4 94 95 00 64
Fax : +33 (0)4 94 95 82 71
frejus@llc-avocats.com

www.llc-avocats.com



www.llc-avocats.com

