

N° 40

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 octobre 1984.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)  
sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif  
au développement et à la protection de la montagne.*

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

TOME I

### EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

(1) *Cette Commission est composée de* MM. Michel Chauty, *président* ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucourmet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2006, 2164 et in-8° 596.

Sénat : 378 (1983-1984).

**Aménagement du territoire et Plan.**

## SOMMAIRE

	Page
<b>Introduction</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE. – SITUATION GÉNÉRALE DES RÉGIONS DE MONTAGNE ET PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTS SECTEURS D'ACTIVITÉS ÉCONO- MIQUES</b> .....	9
I. – <i>L'agriculture et la sylviculture en zone de montagne</i> .....	10
II. – <i>L'industrie et l'artisanat de production</i> .....	17
III. – <i>Les services collectifs</i> .....	21
IV. – <i>L'énergie</i> .....	22
V. – <i>Le tourisme et les loisirs</i> .....	23
VI. – <i>La protection des espaces montagnards</i> .....	28
<b>DEUXIÈME PARTIE. – L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOP- PEMENT, D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION DE LA MONTAGNE, ET LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI</b> .....	31
I. – <i>Les étapes de la définition et de la mise en œuvre d'une politique globale de développement de la montagne</i> .....	31
II. – <i>Présentation du projet de loi</i> .....	37
<b>TROISIÈME PARTIE. – EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	47
<i>Article premier A (nouveau) : Définition des finalités et des composantes de la politique de la montagne</i> .....	47
<i>Article additionnel après l'article premier A (nouveau) : Prise en compte des objectifs de la loi par les politiques communautaires</i> .....	48
<b>TITRE PREMIER – Dispositions générales</b> .....	49
Chapitre premier. – <i>Délimitation de la zone de montagne et des massifs</i> .....	49
<i>Article premier : Délimitation de la zone de montagne</i> .....	49
<i>Article 2 : Délimitation de la zone de montagne dans les départements d'outre-mer</i> .	50
<i>Article 3 : Reconnaissance du massif comme unité d'aménagement du territoire et de développement régional</i> .....	51
Chapitre II. – <i>Des institutions spécifiques à la montagne</i> .....	53
<i>Article 4 A (nouveau) : Création d'un conseil national pour le développement, l'amé- nagement et la protection de la montagne</i> .....	53
<i>Article 4 . Création des comités de massif</i> .....	54
<i>Article additionnel après l'article 4 : Dispositions particulières aux départements d'outre-mer</i> .....	56
Chapitre III. – <i>Du droit à la différence</i> .....	57
<i>Article 5 A (nouveau) : Adaptation des disposition de portée générale aux spécificités de la montagne</i> .....	57

<i>Article 5</i> Prise en compte de la politique de la montagne dans la planification . . .	58
<i>Article 5 bis (nouveau)</i> Prise en compte des objectifs de la politique de la montagne par les programmes régionaux de l'Éducation nationale, de la formation professionnelle et de la recherche . . . . .	59
<i>Article additionnel après l'article 5 bis (nouveau)</i> De la formation aux métiers du tourisme . . . . .	59
<i>Article 5 ter (nouveau)</i> Constitution de groupements d'intérêt public de recherche . .	60
<i>Article 5 quater (nouveau)</i> Rôle du comité institué en application de l'article 91 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions . . . . .	61
<i>Article 5 quinquies (nouveau)</i> Adaptation des règles de mise en œuvre des crédits de l'État affectés aux investissements . . . . .	61
<i>Article 6</i> Organisation des services publics en montagne . . . . .	62
<i>Article 6 bis (nouveau)</i> Émissions locales radiodiffusées en montagne . . . . .	63
<b>TITRE II. – Mesures tendant à assurer le développement économique et social en montagne</b> . . . . .	64
<i>Chapitre premier. – Mesures tendant à assurer le développement des activités agricoles, pastorales et forestières</i> . . . . .	64
<i>Section première</i> Aménagement foncier . . . . .	64
<i>Article 7 1 (nouveau)</i> Objectifs de la politique agricole en montagne . . . . .	64
<i>Article 7 2</i> Extension des compétences des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.) en zone de montagne . . . . .	65
<i>Article 8</i> Rôle de la commission communale d'aménagement foncier vis-à-vis de la procédure de remembrement-aménagement . . . . .	66
<i>Article 9</i> Dispositions relatives au remembrement-aménagement . . . . .	67
<i>Article additionnel après l'article 9</i> Réglementation des boisements . . . . .	70
<i>Article 9 bis</i> Extension de la notion de sous-exploitation manifeste . . . . .	71
<i>Section II</i> Mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées . . .	71
<i>Article 10</i> Demande de mise en valeur de terres incultes ou manifestement sous-exploitées, présentée par un exploitant . . . . .	72
<i>Article 11</i> Procédure administrative de remise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées . . . . .	74
<i>Article 12</i> Possibilité, pour la S.A.F.E.R., de demander l'autorisation d'exploiter des terres incultes ou manifestement sous-exploitées . . . . .	76
<i>Article 13</i> Réduction de la durée d'inculture ou de sous-exploitation manifeste . . .	77
<i>Article additionnel après l'article 13</i> Valeur locative cadastrale des terres incultes ou manifestement sous-exploitées . . . . .	77
<i>Article additionnel après l'article 13</i> Extension de la notion de sous-exploitation manifeste . . . . .	78
<i>Section III</i> De l'aménagement et de la gestion agricole, pastorale et forestière . . . .	78
<i>Article 14</i> Dispositions relatives aux associations foncières pastorales et aux groupements pastoraux . . . . .	79
<i>Section IV</i> Dispositions relatives au développement des produits agricoles et alimentaires de qualité . . . . .	81
<i>Article 15 A (nouveau)</i> Production et promotion de produits agricoles de qualité . .	81
<i>Article 15 B</i> Superposition d'une appellation d'origine et d'un label . . . . .	81
<i>Article 15 bis (nouveau)</i> : Création d'une appellation « montagne » . . . . .	83
<i>Article 15 ter (nouveau)</i> Conditions d'utilisation de l'indication de provenance d'un produit d'une zone de montagne . . . . .	84
<i>Section V</i> Dispositions diverses . . . . .	86

	Pages
Article 16 Pâturage des animaux dans les forêts soumises au régime forestier . . . . .	86
Article 17 Dispositions relatives aux baux conclus par une personne morale de droit public . . . . .	87
Article 17 bis (nouveau) Extension des servitudes de passage des eaux . . . . .	89
Article 17 ter Instauration d'un plan de chasse du grand gibier par massif local . . . . .	89
Article 17 quater (nouveau) Extension des possibilités d'intervention des coopératives d'utilisation du matériel agricole . . . . .	92
Chapitre II. – Mesures tendant à organiser et promouvoir les activités touristiques . . . . .	94
Section première – De l'aménagement touristique en montagne . . . . .	94
Article 18 Maîtrise des communes de montagne sur les opérations d'aménagement touristique . . . . .	94
Section II De l'aménagement des services de remontées mécaniques et des pistes . . . . .	98
Article 19 Définition des remontées mécaniques . . . . .	98
Article 20 Régime juridique applicable aux remontées mécaniques urbaines . . . . .	98
Article 21 Régime juridique applicable aux remontées mécaniques autres qu'urbaines . . . . .	99
Article 22 Organisation du service de remontées mécaniques . . . . .	100
Article 23 Modes d'exécution du service . . . . .	100
Article 24 Police et sécurité . . . . .	103
Article 25 Régime d'autorisation applicable aux remontées mécaniques non urbaines . . . . .	103
Article 25 bis (nouveau) Trace et aménagement des pistes de ski . . . . .	104
Article 26 Contrôle technique et de sécurité des remontées mécaniques . . . . .	105
Article 26 bis (nouveau) Abrogation de la loi relative aux transports publics d'intérêt local . . . . .	105
Article 27 Détermination du domaine skiable et des secteurs réservés aux remontées mécaniques dans le cadre des plans d'occupation des sols . . . . .	106
Article 28 Institution de servitudes destinées à assurer la pratique du ski et l'installation de remontées mécaniques . . . . .	107
Article 29 Indemnisation de la privation de jouissance résultant de l'institution d'une servitude . . . . .	109
Chapitre III. – Pluriactivité, travail saisonnier et dispositions diverses . . . . .	111
Article 30 Protection sociale des travailleurs pluriactifs . . . . .	113
Article 31 Conditions d'attribution des aides publiques aux pluriactifs . . . . .	115
Article 32 Adaptation des programmes des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles aux besoins des pluriactifs . . . . .	116
Article 33 Contrats de travail à caractère saisonnier . . . . .	117
Article 33 bis (nouveau) Fonctionnaires territoriaux exerçant un emploi permanent saisonnier . . . . .	117
Article 34 Attribution de prêts bonifiés pour payer les soultes en cas d'attribution préférentielle d'une entreprise commerciale, artisanale, industrielle ou hôtelière . . . . .	118
Chapitre IV. – Gestion des sections de commune et des biens indivis entre communes . . . . .	119
Article 35 Les sections de commune. – Présentation générale . . . . .	120
Chapitre premier. Sections de commune . . . . .	122
Article L. 151-1 du Code des communes : Définition des sections de commune . . . . .	122
Article L. 151-2 du Code des communes : Gestion des biens sectionaux . . . . .	124
Article L. 151-3 du Code des communes : Constitution de la commission syndicale . . . . .	124
Article L. 151-4 du Code des communes : Convocation de la commission syndicale . . . . .	126
Article L. 151-5 du Code des communes : Absence de constitution de la commission syndicale . . . . .	127
Article L. 151-6 du Code des communes : Compétences de la commission syndicale . . . . .	128

	Pages
Article L. 151-7 du Code des communes : Consultation de la commission syndicale	130
Article L. 151-8 du Code des communes : Actions en justice	131
Article L. 151-9 du Code des communes : Budget de la section	131
Article L. 151-10 du Code des communes : Frais judiciaires	132
Article L. 151-11 du Code des communes : Modalités de jouissance des biens sectionaux	132
Article L. 151-12 du Code des communes : Transfert à la commune de tout ou partie des biens d'une section	134
Article L. 151-13 du Code des communes : Transfert de tous les biens d'une section	135
Article L. 151-14 du Code des communes : Transfert des biens d'une section créée lors d'une fusion	136
Article L. 151-15 du Code des communes : Interdiction du partage des biens entre les ayants droit	136
Article L. 151-16 du Code des communes : Ventes de biens sectionaux	137
Article L. 151-16 bis (nouveau) : Vente des biens sectionaux en l'absence de commission syndicale	137
Article L. 151-17 du Code des communes : Vente de la totalité des biens d'une section	138
Article L. 151-18 du Code des communes : Union de sections	139
<b>Chapitre II. – Biens et droits indivis entre plusieurs communes</b>	<b>140</b>
<i>Article 36</i> Biens et droits indivis entre plusieurs communes	140
Article L. 162-1 du Code des communes : Modalités de création de la commission syndicale	141
Article L. 162-2 du Code des communes : Attributions de la commission syndicale et dispositions financières	141
Article L. 162-3 du Code des communes : Création d'un syndicat intercommunal chargé de la gestion des biens indivis	142
Article L. 162-4 du Code des communes : Conditions de sortie de l'indivision	143
Article L. 162-5 du Code des communes : Règles applicables aux délibérations de la commission syndicale et aux décisions de son président	144
<b>TITRE III. – Aménagement et protection de l'espace montagnard</b>	<b>145</b>
<b>Chapitre premier. – Règles d'urbanisme dans les zones de montagne</b>	<b>145</b>
<i>Article 37 A (nouveau)</i> : Conditions de constitution de la commission communale d'aménagement foncier	145
<i>Article 37</i> : Consultation de la commission communale d'aménagement foncier sur les projets de plan d'occupation des sols (P.O.S.)	146
<i>Article additionnel après l'article 37</i> : Consultation de la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier sur la révision des plans d'occupation des sols	146
<i>Article 38</i> : Introduction dans le Code de l'urbanisme de dispositions particulières aux zones de montagne	147
Article L. 145-1 du Code de l'urbanisme : Champ d'application du chapitre V	148
Article L. 145-2 du Code de l'urbanisme : Portée des dispositions du chapitre V	148
Article L. 145-3 du Code de l'urbanisme : Principes fondamentaux	149
Article L. 145-4 du Code de l'urbanisme : Périmètres des schémas directeurs et des schémas de secteur en zone de montagne	152
Article L. 145-5 du Code de l'urbanisme : Protection des plans d'eau	153
Article L. 145-6 du Code de l'urbanisme : Interdiction de la création de routes nouvelles	155
Article L. 145-7 du Code de l'urbanisme : Prescriptions particulières de massif	155
Article L. 145-8 du Code de l'urbanisme : Installations et ouvrages dérogeant aux dispositions de la section première (Principes d'aménagement et de protection en zone de montagne)	157
<i>Article 38 portant création d'une section II du chapitre V du Code de l'urbanisme</i> : Unités touristiques nouvelles : présentation générale	157
Article L. 145-9 du Code de l'urbanisme : Définition d'une unité touristique nouvelle (U.T.N.)	160

Article L. 145-10 du Code de l'urbanisme : Dispositions applicables aux unités touristiques nouvelles .....	163
Article L. 145-11 du Code de l'urbanisme : Procédure d'autorisation applicable à la création des unités touristiques nouvelles en l'absence de schéma directeur ou de schéma de secteur approuvé .....	164
Article L. 145-12 du Code de l'urbanisme : Modification d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur déjà approuvé pour prévoir la création d'une unité touristique nouvelle .....	166
Article L. 145-13 du Code de l'urbanisme : Mesures d'application .....	167
Article 39 : Consultation pour avis du comité de massif sur les dispositions des projets de schéma directeur ou de schéma de secteur prévoyant la création d'unités touristiques nouvelles .....	167
Article 40 : Pouvoirs de modification d'un schéma directeur approuvé par le représentant de l'Etat .....	168
Article additionnel après l'article 40 : Entrée en vigueur des dispositions relatives aux U.T.N. ....	169
Chapitre II. - <i>Protection particulières</i> .....	172
Article 42 : Interdiction des déposes à des fins de loisir par hélicoptère ou avion .....	172
Article 43 : Pouvoirs de police du maire en zone de montagne .....	174
Chapitre III. - <i>Protection contre les risques naturels en montagne</i> .....	175
Article 44 : Prise en compte des risques spécifiques aux zones de montagne .....	175
Article 45 : Prise en compte des risques naturels dans les décisions et documents d'urbanisme, en l'absence de plan d'exposition aux risques naturels (P.E.R.) .....	179
Article 46 : Objet des associations syndicales de propriétaires .....	180
<b>TITRE IV. - Dispositions économiques et financières</b> .....	182
Chapitre premier. - <i>Du financement du ski de fond</i> .....	182
Article 47 : Institution de la redevance pour le ski de fond .....	182
Article 48 : Affectation de la redevance pour le ski de fond .....	183
Article 48 bis (nouveau) : Coopération interdépartementale ou départementale pour la promotion du ski de fond .....	184
Chapitre II. - <i>De l'aide au développement local en montagne</i> .....	186
Article 49 : Taxes sur les remontées mécaniques .....	186
Article 50 : Taux des taxes sur les remontées mécaniques .....	187
Article 51 : Répartition des recettes de la taxe entre plusieurs collectivités territoriales .....	188
Article 52 : Péréquation des taxes communales et départementales .....	189
Article 53 : Affectation des taxes sur les remontées mécaniques .....	190
Chapitre III : <i>De l'utilisation des ressources hydroélectriques</i> .....	192
Article 54 : Réalisation de microcentrales hydroélectriques par les collectivités locales .....	192
Article 55 : Utilisation de l'énergie réservée .....	194
Article 55 bis (nouveau) : Utilisation de l'énergie réservée prévue à l'article 55, par les concessions en cours .....	197
Chapitre IV. - <i>Dispositions diverses</i> .....	199
Article 55 ter (nouveau) : Parcs nationaux de montagne .....	199
Article additionnel après l'article 55 ter (nouveau) : Les parcs régionaux en zone de montagne .....	200
Article 55 quater : Développement de la climatothérapie d'altitude .....	201
<b>TITRE IV bis Des secours aux personnes et aux biens</b> .....	201

	Pages
<i>Article 55 quinquies</i> Plans d'intervention d'urgence pour les secours en montagne	201
<i>Article 55 sexties nouveau</i> Prise en charge des frais de secours engagés à l'occasion d'accidents en montagne	204
<b>TITRE V – Dispositions applicables aux départements d'outre-mer</b>	206
<i>Article 56</i> Dispositions du projet de loi non applicables dans les départements d'outre-mer	206
<i>Article 57</i> Règles d'aménagement des zones de montagne dans les départements d'outre-mer	207
<b>CONCLUSION</b>	207

**TABLEAU COMPARATIF** (Voir tome II)

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, relatif au développement et à la protection de la montagne constitue l'aboutissement d'une double évolution.

Ce texte est tout d'abord inspiré des conclusions de la commission d'enquête « sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées », constituée à l'Assemblée nationale en 1981 et 1982 et présidée par M. René Souchon. Cette commission, dont le Rapporteur était M. Louis Besson, député de la Savoie, a guidé les travaux de ce dernier lorsque le Gouvernement lui a confié la mission de préparer un avant-projet de loi et d'effectuer une large consultation sur son contenu.

De manière moins immédiate, mais tout aussi évidente, ce projet de loi ne représente en fait qu'une étape supplémentaire d'une politique globale de développement, d'aménagement et de protection des régions de montagne, engagée depuis de nombreuses années.

Aussi, votre Commission vous propose, au terme d'une longue série d'auditions, d'examiner le présent texte dans cette double perspective. Il lui semble que celle-ci se caractérise par la continuité dans la définition et la mise en œuvre d'une démarche de développement local des régions de montagne, développement local rendu possible par l'intervention de la solidarité nationale afin de contribuer à compenser les handicaps naturels inhérents au milieu montagnard.

Avant d'effectuer l'analyse des dispositions de ce texte, le présent rapport s'attachera à examiner la situation actuelle de l'économie montagnarde et les étapes de la formulation de la politique menée en faveur de ces régions. Ce bref rappel fera justice des critiques infondées qui tenaient à affirmer que la montagne, avant 1981, aurait été le parent pauvre de l'aménagement du territoire.



## PREMIÈRE PARTIE

### SITUATION GÉNÉRALE DES RÉGIONS DE MONTAGNE ET PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTS SECTEURS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Même si la montagne française présente une certaine unité due à des caractéristiques géographiques, climatiques et à des handicaps comparables, il est sans doute préférable d'évoquer la situation des différents massifs, afin de mieux rendre compte des diversités régionales. Il convient, en outre, de mentionner une difficulté pour délimiter les régions de montagne. En effet, la délimitation de la zone de montagne superpose une définition administrative fournie par l'article 2 du décret n° 77-566 du 3 juin 1977 et reprise à l'article premier du projet de loi, et une approche géographique : les massifs, à laquelle se réfère l'article 3 du texte soumis à notre examen.

Votre Commission reviendra, en examinant les articles du projet, sur les risques d'ambiguïté que peut engendrer cette double définition des zones de montagne.

Avant de procéder à cet examen, elle a cru utile d'effectuer une brève présentation de l'ensemble de la zone de montagne française. Pour ce faire, elle a notamment utilisé les travaux de l'Institut national d'études rurales montagnardes (I.N.E.R.M.), division spécialisée du Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (C.E.M.A.G.R.E.F.), installé à Grenoble. Les statistiques présentées se réfèrent à la définition réglementaire des zones de montagne.

La montagne française occupe 116.000 kilomètres carrés, soit 21 % du territoire national. Cet espace comporte 3,7 millions d'hectares de terres cultivées ou de prairies, 3 millions d'hectares d'alpages, d'estives ou de parcours, 3,5 millions d'hectares de bois et forêts, 400.000 hectares urbanisés et 1,1 million d'hectares de rochers, glaciers et lacs.

La zone de montagne couvre 5.436 communes et 138 parties de communes.

Elle regroupe 3.535.000 habitants, soit 6,7 % de la population française. La densité de population est très variable : 73 habitants au kilomètre carré dans les Vosges, moins de 10 habitants au kilomètre carré dans certaines parties des Alpes du Sud. Après avoir connu une densité maximale au cours de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la montagne a été très gravement affectée par l'exode rural jusqu'à un passé récent. Le dernier recensement général de la population de 1982 a mis en lumière un certain ralentissement de l'exode rural qui ne subsisterait à un rythme élevé que dans le nord-ouest du Massif central. Cette tendance se manifeste notamment par un abaissement du seuil en deçà duquel les petites communes se dépeuplent. Cette évolution récente paraît due à la récession économique qui stabilise les populations rurales, aux emplois induits par le développement touristique et à une reprise de l'installation des jeunes agriculteurs.

## I. - L'AGRICULTURE ET LA SYLVICULTURE EN ZONE DE MONTAGNE

### A. - L'économie agricole.

L'activité agricole, qui concerne 171.330 exploitations, emploie 20,7 % de la population montagnarde (moyenne nationale : 10,1 %) et 18,4 % des actifs. L'industrie et le secteur tertiaire emploient respectivement 40,2 % et 41,4 % de la population active. L'agriculture occupe donc une place décisive tant en termes d'emploi que du point de vue de l'occupation de l'espace. La production agricole est dominée par l'élevage : le troupeau bovin compte 1.465.000 vaches, dont 65 % de vaches laitières, soit 14,5 % du cheptel français, 2.600.000 brebis, soit 32 % du troupeau ovin national, 235.000 chèvres, soit le quart du troupeau français. Malgré une progression de 17 % de la collecte entre 1976 et 1980, la production laitière montagnarde n'est pas à l'origine des excédents dénoncés par les autorités communautaires : la plupart du lait est en effet transformé en fromages (131.000 tonnes), notamment en fromages bénéficiant d'une appellation d'origine (15 appellations sur les 25 reconnues à l'échelon national). De même, l'élevage ovin est tourné vers la production de lait destiné à la fabrication de fromages : 15.000 tonnes, soit 82 % de la production nationale. Il importe de signaler également certaines cultures spécialisées, telles que la lavande (80 % de l'essence est fabriquée en zone de montagne), les petits fruits et les châtaignes.

Globalement, l'agriculture de montagne se caractérise par une spécialisation sur des productions de qualité qui permettent une valorisation optimale du potentiel agronomique. La production agricole finale ne représente toutefois que 6,7 % de celle de l'ensemble du pays. Le caractère saisonnier de la production agricole explique une tradition ancienne de pluriactivité de complément qui concerne 50 % des chefs d'exploitation (45 % pour la France entière) et 80 % des actifs agricoles (76 %).

Malgré l'exode qui l'a frappée pendant plus d'un siècle, l'agriculture de montagne recèle d'importantes potentialités de développement. La remise en valeur de quelque 400.000 à 800.000 hectares de terres incultes, une intensification de l'exploitation des alpages, estives et parcours (3 millions d'hectares), la possibilité d'ouvrir les forêts au pâturage permettraient d'accroître la superficie agricole utile ou d'améliorer les conditions de son utilisation.

#### **B. - Les mesures de politique agricole spécifiques aux zones de montagne.**

La politique agricole menée depuis une dizaine d'années en faveur des zones de montagne comporte d'une part des dispositifs financiers de compensation des handicaps ainsi que l'attribution à taux majoré des subventions d'équipement, d'autre part une adaptation des règles d'organisation des marchés.

##### *1. Les mesures compensatoires des handicaps naturels et les subventions à taux majoré.*

Le constat des handicaps supportés par l'agriculture de montagne a justifié la mise en oeuvre, à partir de 1972, de mesures d'aides spécifiques.

Celles-ci comportent en premier lieu *l'indemnité spéciale de montagne (I.S.M.)* allouée depuis 1975 sur des crédits communautaires, à hauteur de 25 %. Les taux de l'I.S.M. sont de 150 F par unité de gros bétail (U.G.B.) en zone de piedmont, 350 F en zone de montagne et 525 F en haute montagne pour un maximum de 40 U.G.B. L'importance économique de l'I.S.M. ne saurait être minimisée : elle représente en moyenne 20 % du revenu brut d'exploitation de ses bénéficiaires, 30 % dans certaines zones. Toutefois, cette aide suscite plusieurs réserves. Tout d'abord, du fait qu'elle est assise sur l'unité de gros bétail, elle privilégie les zones où les exploitants peuvent disposer d'un

troupeau important telles que les régions de moyenne montagne du Massif central et du Jura ; comparativement, et en dépit d'un taux de prime supérieur, les zones de haute montagne où les troupeaux sont plus réduits se trouvent défavorisées. En second lieu, le caractère incitatif de l'I.S.M. dépend du montant de l'aide, en termes réels ; or, on a souvent déploré les réticences des pouvoirs publics à revaloriser périodiquement son taux. Enfin, le caractère individuel de cette aide et l'absence de critère lié aux investissements pris en compte pour son attribution réduisent le caractère structurant de ce dispositif qui s'analyse principalement comme une aide en revenu.

*D'autres aides spécifiques ont été créées à partir de 1972 :*

- l'aide à la mécanisation en montagne qui comporte le versement d'une subvention d'un montant maximal de 20 % pour l'acquisition de certains matériels spécialisés neufs ;

- l'aide à la qualité du lait, instituée initialement pour compenser les coûts de la collecte ; elle se monte à 0,03 F par litre de lait.

• *Les adaptations spécifiques à la montagne de certaines aides nationales.*

La plus notable de ces formules d'adaptation des aides nationales à la situation particulière des régions de montagne concerne la dotation d'installation allouée aux jeunes agriculteurs (D.J.A.). En zone de montagne, la D.J.A. atteint 135.000 F, contre 84.000 F dans les autres zones défavorisées et 65.000 F sur le reste du territoire.

## *2. L'adaptation des mécanismes d'organisation des marchés.*

Le principe de l'unicité de prix et de marché rend malaisée la différenciation de la politique agricole commune en faveur des zones de montagne.

On peut cependant citer deux mesures s'appliquant à la production laitière :

- l'exonération, dès l'origine, de la taxe de 2,5 % dite de coresponsabilité laitière ;

- quelques mesures particulières relatives à l'institution des dispositifs de limitation de la production laitière : la quantité de référence est égale aux livraisons de l'année civile 1983 diminuées de 1 % (au lieu de 2 % pour les autres régions) ; les quantités de

lait libérées en zone de montagne font l'objet d'une gestion particulière; les acheteurs ne sont astreints à verser les prélèvements que tous les douze mois, au lieu de tous les trimestres. Malgré ces aménagements de faible portée, votre Commission tient à souligner le caractère inéquitable de la soumission des zones de montagne aux quotas puisque, comme on l'a montré précédemment, la production laitière de ces régions, presque entièrement transformée en fromages, n'est pas à l'origine des excédents de poudre de lait et de beurre qui obèrent les dispositifs de soutien des marchés.

### *3. La nécessité d'une approche globale.*

Plusieurs constatations peuvent être dégagées de la description de ces mesures en faveur de l'agriculture de montagne.

Tout d'abord, il apparaît que, en dépit des mesures compensatoires des handicaps, il n'y a pas eu de véritable politique agricole de montagne. En effet, l'action des pouvoirs publics se déduit, pour l'essentiel, de la politique agricole commune qui repose sur le principe de l'unicité de marché et de prix. Or, comment l'agriculture de montagne ne serait-elle pas spontanément pénalisée par des prix identiques à ceux pratiqués en zone de plaine alors que les coûts de production, du fait des difficultés géographiques et climatiques, sont supérieurs à ceux rencontrés dans les autres régions agricoles.

De plus, l'agriculture de montagne produit moins de denrées bénéficiant des mesures communautaires de soutien des marchés; le ministère de l'Agriculture a pu évaluer que les dépenses y afférentes étaient deux fois supérieures en zone de plaine qu'en zone de montagne. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale a établi qu'en 1980 le montant des interventions en faveur de l'agriculture, hors transferts sociaux, s'établit à 15.600 F par exploitation et à 11.900 F par actif en montagne, contre, respectivement, 20.300 F et 13.500 F en zone de plaine.

Ces chiffres confirment que la politique agricole globale et en particulier les mécanismes européens de soutien des marchés ont été conçus en référence au modèle de production agricole économiquement dominant, celui des grandes régions de production agricole de l'Ouest et du Nord de la Communauté. L'application des quotas laitiers aux zones de montagne confirme le caractère peu sélectif de la politique agricole commune.

Le cumul des handicaps naturels et des disparités économiques qui affectent l'agriculture de montagne conduit à

préconiser d'accroître le caractère compensatoire et incitatif des aides spécifiques. S'agissant des aides directes, il conviendrait que le montant de l'I.S.M. soit régulièrement revalorisé afin de garantir sa portée économique. Malgré l'importance des aides directes, il semble qu'il faille intensifier les incitations à l'amélioration de la productivité, c'est-à-dire encourager les investissements engagés collectivement et à l'exploitation : aménagements fonciers orientés par l'objectif d'accroître la superficie agricole utile, hydraulique agricole, intensification fourragère paraissent être les priorités d'une action publique en faveur de l'agriculture de montagne. Il convient d'observer que ces programmes relèvent à présent de la compétence des conseils généraux, les subventions correspondantes de l'Etat étant réunies au sein de la dotation globale d'équipement.

Concernant les productions, l'agriculture de montagne doit conforter sa vocation dans les denrées de qualité, celle-ci pouvant être sanctionnée par une appellation d'origine et par le label « montagne » dont le projet de loi prévoit la création.

D'une manière générale, il convient que l'ensemble des partenaires du développement agricole - établissements de recherche, établissements d'enseignements et organismes de formation permanente, institutions de développement, organisations professionnelles spécialisées, offices d'intervention - s'emploient à concevoir et à proposer des modèles de développement adaptés à la situation et aux aptitudes des zones de montagne. La réforme du développement agricole devrait être guidée par cette finalité en zone d'économie montagnarde. Sans méconnaître les tendances lourdes de l'économie globale et le caractère peu sélectif de la politique agricole commune, il semble qu'il y ait place pour une production agricole de montagne spécifique orientée vers la qualité et encouragée par des mesures d'aides compensatoires des handicaps naturels et structurels fixées à un taux significatif.

### **C. - La forêt et la valorisation de la filière bois.**

La forêt couvre 3.521.000 hectares, soit 30 % de l'espace montagnard, au lieu de 26 % pour l'ensemble du pays. Elle est peuplée de feuillus pour 51 % et de résineux pour 49 % contre respectivement 67 % et 33 % pour la forêt française. La répartition selon le mode de propriété s'établit comme suit : 12 % de forêt domaniale, 30 % de propriétés communales, 58 % de forêts privées au lieu de, respectivement 12 %, 19 % et 69 % pour l'ensemble de la France.

La forêt domaniale et communale soumise au régime forestier est exploitée dans des conditions satisfaisantes. Il n'en va pas de même de la forêt privée très morcelée, détenue par des propriétaires locaux ou éloignés pour lesquels elle ne procure qu'un revenu d'appoint.

La production des forêts de montagne (5 millions de mètres cubes de résineux, soit la moitié de la production nationale) est inférieure à ce que pourrait procurer une exploitation rationnelle de ce potentiel productif. Ce constat a conduit les pouvoirs publics, de longue date, à préconiser un ensemble de mesures de nature à favoriser une mise en valeur plus satisfaisante de la forêt. Les travaux de M. Jean Proriol, député de la Haute-Loire, avaient inspiré, dès 1980, un projet de loi relatif à la mise en valeur et à la protection de la forêt française. M. Roger Duroure, député des Landes, nommé parlementaire en mission en 1981-1982, a abouti à des conclusions voisines qui devraient être reprises dans un projet de loi en cours d'élaboration.

Subordonner l'attribution des aides publiques (prêts du fonds forestier national, exonérations fiscales) à l'engagement d'une gestion rationnelle concrétisée par la présentation d'un plan simple de gestion, favoriser le remembrement forestier, inciter les propriétaires à se grouper au sein d'associations syndicales pour exploiter leurs biens, promouvoir les fonctions de conseil et d'assistance technique des centres régionaux de la propriété forestière, renforcer les mesures de contrôle des défrichements, telles sont les principales orientations de la refonte de la politique forestière.

S'agissant de la forêt montagnarde, quelques particularités doivent être soulignées. En montagne, la forêt contribue à la stabilisation des sols, à la lutte contre l'érosion, les mouvements de terrains et les avalanches ; elle favorise la régularisation du régime des eaux et remplit de ce fait un rôle décisif pour la gestion des ressources hydrologiques dans les zones de montagne sèche. D'une manière générale, la forêt apporte une contribution décisive au maintien des équilibres biologiques et écologiques. Cette fonction explique l'effort mis en œuvre depuis plus d'un siècle au titre de la restauration des terrains en montagne, qui a permis la plantation de 300.000 hectares de forêts domaniales et l'exécution d'importants travaux de lutte contre les avalanches et de régularisation des cours d'eau de montagne.

Votre Commission souscrit dans l'ensemble aux propositions de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale visant à une relance de l'action de restauration des terrains en montagne et à une meilleure association des partenaires concernés (I.O.N.F., E.D.F., les agences de bassin, les collectivités locales) à sa mise en œuvre.

La forêt joue un rôle décisif, on l'a souligné, pour le maintien des équilibres écologiques et hydrologiques dans les montagnes sèches. Mais le patrimoine forestier de ces régions est particulièrement menacé par les incendies. Votre Commission n'ignore pas les efforts réalisés pour prévenir et combattre les incendies de forêt, en particulier dans les massifs méditerranéens. Elle observe que le meilleur instrument de prévention des incendies de forêt est une exploitation régulière et rationnelle des massifs forestiers assortie d'une présence humaine suffisante pour assurer leur entretien et exercer, ce faisant, une mission permanente de prévention et de protection.

Enfin, il importe de souligner la concurrence qui peut se faire jour entre l'exploitation agricole et la production forestière. La plantation de terres aptes à la mise en valeur agricole opère un grave prélèvement sur la superficie agricole utile, par nature limitée en zone de montagne. Il importe donc de développer les procédures de zonage agriculture-forêt afin de réserver à l'agriculture les terres à faible pente et bien exposées, la forêt pouvant s'étendre sur les versants à forte pente et les ubacs.

La promotion de la production forestière ne constitue que l'un des volets de la politique de la filière bois. Il importe en effet d'améliorer les conditions de valorisation et de transformation des produits de la forêt. Or, on doit déplorer une grave insuffisance de l'industrie de transformation du bois en zone de montagne ; les activités industrielles se limitent trop souvent au sciage et au débitage dans des entreprises à faible productivité ; les autres industries de première transformation : trituration, panneaux de particules sont peu présentes en montagne. Les industries du bois et du meuble emploient 24.000 salariés, soit 6,4 % de la main-d'œuvre industrielle. Il importe donc de mobiliser l'appareil de formation professionnelle et d'assistance technique aux entreprises pour faire en sorte que la ressource naturelle locale qu'est le bois débouche sur une meilleure valorisation dans la zone de montagne.



## **II. - L'INDUSTRIE ET L'ARTISANAT DE PRODUCTION**

### **A. - L'industrie : le premier secteur de l'économie montagnarde.**

L'industrie emploie 42 % des actifs totaux de la zone de montagne (moyenne nationale : 38 %). Ce secteur occupe une place prépondérante dans les Vosges : 62 % des actifs et dans le Jura : 53,5 % ; il occupe une place importante mais à un moindre degré dans les Alpes du Nord : 43,5 % et le Massif central : 38,5 %.

Au total, l'industrie emploie 376.336 actifs, soit 7,1 % de l'ensemble des emplois secondaires pour la France entière ; elle regroupe 5.031 établissements, soit 8 % de l'effectif national des établissements industriels. Le taux d'industrialisation, c'est-à-dire le nombre d'actifs du secteur pour 100 habitants, atteint 12,3 %, taux supérieur à la moyenne nationale qui s'établit à 11,7 %. Globalement, l'industrie des massifs de montagne repose sur un tissu d'établissements occupant moins de 100 salariés ; seules les Vosges présentent une caractéristique différente (78 % des emplois sont fournis par des établissements employant plus de 100 actifs).

Les activités de production privilégient les secteurs traditionnels : le textile et l'habillement occupent 78.700 actifs, soit 21 % des emplois, les activités de fonderie et de transformation des métaux 38.900, soit 10 % des actifs, la construction mécanique 36.500 : 9,7 %, les industries du bois et du meuble 24.000 emplois : 6,4 %, les industries agricoles et alimentaires 21.800 : 5,8 %, le secteur du caoutchouc et des matières plastiques 20.500 emplois : 5,5 %. Plusieurs secteurs porteurs d'avenir, tels que la construction électrique et électronique, la chimie de base et la chimie fine, l'industrie du verre et dans une large mesure les industries agro-alimentaires sont relativement faibles, comparativement à la structure nationale de l'activité industrielle.

Cette caractéristique explique pour partie la régression du secteur industriel constatée depuis 1976. Des activités traditionnelles comme le textile, la sidérurgie, les industries du cuir

ont gravement souffert du ralentissement de l'activité économique et du déplacement des lieux de production vers certains pays en voie d'industrialisation. Au total, on estime à 35.000 le nombre des emplois supprimés dans l'industrie montagnarde depuis 1976.

La situation particulière de l'industrie implantée en zone de montagne a conduit les pouvoirs publics, les organismes économiques et les entreprises à définir et à mettre en œuvre un projet de politique industrielle.

### **B. - La politique industrielle en zone de montagne.**

Les grands groupes industriels et les pouvoirs publics ont mené dès le milieu des années 1970 des actions de conversion afin d'accompagner la régression d'activités de base telles que l'aluminium, la chimie ou le textile.

Simultanément, des programmes de diversification des activités industrielles ont été mis en œuvre dans des vallées marquées par la monoindustrie.

Des actions de formation et la création de services techniques ou commerciaux communs aux entreprises d'un secteur ont été engagées.

Il convient, en outre, de signaler **qu'avant même les lois relatives à la décentralisation, les collectivités locales ont déployé des initiatives économiques.** Celles-ci ont souvent eu pour cadre un plan d'aménagement rural ou un contrat de pays coïncidant avec les limites d'un bassin d'emplois. La concertation favorisée par ces procédures entre les élus locaux et les représentants des activités économiques et sociales a permis d'initier des programmes de formation et d'améliorer l'environnement en services aux entreprises. Parfois, les réalisations ont été de nature plus directe : aménagement d'ateliers-relais par les communes ou leurs syndicats, ces ateliers étant destinés à être loués à des industriels.

Les actions en faveur de l'industrialisation sont favorisées par les aides publiques nationales et régionales aux créations d'emplois. Il convient de citer, à cet égard, la prime d'aménagement du territoire allouée pour des programmes d'investissement débouchant sur la création d'au moins 20 emplois dans les Vosges, le Massif central, les Pyrénées et la Corse. Si elles sont situées dans la zone primable au taux maximal, les entreprises peuvent obtenir une aide d'un montant maximal de 50.000 F par emploi, dans la limite de 25 % du montant des investissements. La prime régionale à l'emploi peut être accordée sur l'ensemble

du territoire montagnard. Dans les zones auparavant éligibles à l'aide spéciale rurale, grâce à une subvention de l'Etat, le montant de la prime est doublé pour chaque emploi créé ou maintenu et atteint 40.000 F. Cette prime étant versée dès le premier emploi créé, elle est particulièrement adaptée pour les petites et moyennes entreprises et pour l'artisanat.

La montagne est riche d'une tradition industrielle qui repose notamment sur la *pluriactivité* imposée aux agriculteurs par le caractère saisonnier de leur profession et l'insuffisance des revenus qu'elle procure. L'amélioration du statut des pluriactifs constitue donc l'un des instruments d'adaptation de l'emploi industriel ou artisanal aux conditions particulières de la montagne. Le maintien et le développement des activités industrielles suppose l'intensification des programmes sectoriels tels que ceux mis en œuvre pour l'horlogerie dans le Haut-Doubs, la lunetterie dans le Jura, la métallurgie fine et le décolletage en Haute-Savoie, les métiers du bois et du liège dans les Pyrénées, le textile dans les Vosges. Il importe de prendre appui sur la qualification et la tradition industrielle des populations montagnardes pour engager des programmes de formation professionnelle en vue de favoriser la conversion des activités anciennes. Il s'agit, simultanément, de rompre l'isolement des entreprises en développant des services de conseil et d'assistance technique ; cette mission incombe notamment aux organismes consulaires qui peuvent bénéficier pour ces initiatives de l'aide des collectivités publiques.

Enfin, et même si la situation économique est peu propice au déplacement ou à la création d'entreprises, il y a lieu de promouvoir la diversification des activités industrielles. Cette diversification doit être guidée par l'objectif de rechercher des activités adaptées aux contraintes géographiques et climatiques propres à la montagne. **Dans cette perspective, il importe de favoriser la transformation industrielle des productions locales : lait, viande, bois et de privilégier les industries à haute valeur ajoutée : construction électrique et électronique, informatique, métallurgie fine...**

L'importance du nombre des actifs qu'il emploie et la contribution qu'il apporte au développement local conduisent à retenir le développement du secteur industriel parmi les priorités de la politique de la montagne. Cette priorité est vérifiée par les choix effectués dans les contrats de plan conclus entre les régions et l'Etat.

### **C. - L'artisanat de production.**

Bien que l'on ne dispose pas de statistiques précises sur la situation de l'artisanat de production en zone de montagne, les constatations effectuées dans les massifs conduisent à souligner la forte vitalité de ce secteur d'activités. L'artisanat de production et de création est particulièrement bien représenté dans les sites bénéficiant d'une fréquentation touristique. Il s'agit toutefois d'un secteur en perpétuelle adaptation due à une proportion élevée de néo-ruraux.

Les orientations d'une politique de promotion de l'artisanat sont de même nature que celles présentées pour l'industrie : formation des artisans et de leurs salariés, mesures d'accompagnement portant sur les services à l'entreprise, incitations au groupement ou du moins à la coopération entre les artisans, mise à la disposition des artisans de locaux locatifs par les collectivités locales.

Plusieurs mesures ont été prises au cours des années récentes en vue de stimuler l'artisanat montagnard. Il convient tout d'abord de citer l'action déployée pendant quelques années par une mission pour le commerce et l'artisanat rural créée au ministère du Commerce et de l'Artisanat et dotée d'une ligne budgétaire de 20 millions de francs. Ces crédits ont permis de concourir au financement d'actions innovantes menées en zone de montagne. Une prime à l'installation des jeunes artisans ruraux et une prime de développement artisanal ont favorisé l'implantation d'artisans en montagne et la création d'emplois salariés. Les dotations déconcentrées destinées à financer les primes à la création nette d'emplois artisanaux ont été abondées par l'Etat afin de satisfaire toutes les demandes. Une fondation à l'initiative créatrice artisanale a été mise sur pied pour garantir les prêts contractés par des artisans implantés en montagne. La formule des contrats installation-formation a été étendue aux artisans de la plupart des massifs. L'Etat, dans le cadre des contrats de plan notamment, contribue aux initiatives des départements ou des régions en faveur du développement artisanal. A titre d'exemple, un crédit de 12 millions de francs a été affecté en 1983 par le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire et le ministère du Commerce et de l'Artisanat pour des actions de développement de l'artisanat dans le Massif central.

Depuis la mise en œuvre de la décentralisation, l'aide à l'artisanat incombe principalement aux collectivités locales et aux

régions. Il revient à celles-ci de définir, à la faveur du plan régional, une stratégie coordonnée de promotion des métiers artisanaux dans les massifs de montagne.

### III. - LES SERVICES COLLECTIFS

Qu'ils soient procurés par des collectivités publiques ou rendus par des prestataires privés, les services collectifs sont indispensables au développement économique local, à l'affirmation de la vocation touristique des zones de montagne et à la satisfaction des besoins des populations permanentes.

L'organisation des services publics a été trop longtemps soumise à un critère financier purement comptable. La prise en compte de la rentabilité à court terme des services publics a conduit la plupart des administrations - Education nationale, P.T.T., - Finances - et des entreprises nationales - S.N.C.F., E.D.F.-G.D.F. - à fermer les guichets ou les réseaux insuffisamment rentables. Or, la concentration des services collectifs entreprise au vu de la diminution du nombre des usagers constitue elle aussi un facteur d'accélération du dépeuplement. De même, la fermeture des commerces de proximité favorise la désertification en dissuadant les jeunes ménages en particulier de demeurer dans des villages dépourvus du minimum de services collectifs.

La prise de conscience de l'influence de la présence des services au public sur le maintien de la vie sociale dans les régions à faible densité de peuplement, telles que les zones de montagne, est intervenue en 1974-1975 lorsque le Premier ministre prescrivit aux différentes administrations de mettre un terme à leurs programmes de suppressions ou de regroupements de leurs antennes. A la même époque, un conseiller maître à la Cour des comptes, M. Edouard Duchène-Marrulaz, s'est vu confié une mission de réflexion puis la présidence d'un groupe interministériel sur les services publics en milieu rural. Votre Commission fait siennes les conclusions du rapport de M. Duchène-Marrulaz : **arrêt des suppressions de services locaux, recherche de la polyvalence des services, décloisonnement entre les services publics et ceux rendus par des prestataires privés, incitation à la pluriactivité pour les services à caractère saisonnier.** Les recommandations ont été mises en œuvre avec l'enrichissement des missions confiées aux bureaux de poste (décret n° 79-889 du 28 septembre 1979) qui peuvent assurer à présent des services

relevant d'autres administrations ou entreprises nationales. Il convient en outre de signaler les initiatives prises par des communes pour maintenir ou rétablir des services collectifs tels que des boulangeries ou des épiceries locales menacées de disparition ou supprimées de longue date.

Votre Commission souligne l'importance décisive du maintien et de l'adaptation des services collectifs pour le développement et l'aménagement de la montagne. Elle préconise de substituer, pour apprécier l'influence de ces services, une notion de rentabilité sociale globale à la rentabilité purement comptable au nom de laquelle ont été effectuées les opérations de suppression et de concentration des services et des réseaux.

#### IV. - L'ÉNERGIE

L'hydroélectricité représente entre 14 et 18 millions de tonnes équivalent pétrole, soit 8 % de la production nationale. La plupart des ressources d'hydroélectricité est située en zone de montagne. De plus, la montagne est particulièrement apte au développement des énergies nouvelles : énergie solaire, éolienne, énergie tirée de la biomasse. Le réseau hydrographique se prête en outre à l'installation de micro-centrales dont l'énergie est consommée sur place par un établissement industriel attenant ou bien cédée en tout ou partie à E.D.F.

La production d'hydroélectricité a induit des activités industrielles dans les vallées où se sont établies des entreprises qui utilisent l'électricité dans les procédés de fabrication. Il semble toutefois que l'on puisse améliorer l'utilisation locale de l'énergie en vue de contribuer au développement économique.

Il convient, en premier lieu, d'adapter les dispositions de la loi du 16 octobre 1919 qui prévoient que le concessionnaire des chutes d'eau doit laisser, dans les zones limitrophes du cours d'eau aménagé, une réserve d'énergie disponible dans les services publics et les usagers collectifs. Il y a lieu de donner au conseil général la responsabilité de gérer ces quotas d'énergie disponible dans l'intérêt général, d'étendre les possibilités d'affectation de ces quotas aux entreprises qui contribuent au maintien ou à la création d'emplois, au moins pendant la phase préalable à l'obtention de résultats économiques satisfaisants, de supprimer les clauses contractuelles qui introduisent la possibilité de préemption des droits ouverts aux collectivités locales.

Les communes devraient, en outre, voir leurs initiatives facilitées, s'agissant de l'aménagement de micro-centrales d'une puissance inférieure à 4.500 kilowatts, dès lors que cette installation intervient dans le cadre d'un projet de développement global. D'une manière générale, il s'agit de favoriser la reconquête par les collectivités montagnardes, de la maîtrise d'une partie de l'énergie produite localement aux fins du développement économique de ces régions. Il s'agit également, à terme, de revoir les modalités de distribution du produit de la taxe professionnelle qui bénéficie aux communes situées en aval, dans le cas d'installations hydroélectriques, alors que les charges (épuration, entretien des berges, etc.) incombent aux communes de montagne situées en amont.

## V. - LE TOURISME ET LES LOISIRS

### A. - La vocation touristique des massifs de montagne.

La qualité des sites et l'enneigement expliquent que la montagne présente une vocation pour l'accueil touristique d'été et d'hiver. Il importe d'examiner dans quelles conditions la valorisation de cette ressource contribue au développement des zones de montagne. L'évolution des comportements favorise l'affirmation de cette vocation touristique de la montagne : en 1981, 54,3 % des Français sont partis au moins une fois en vacances d'été, et 22,7 % en vacances d'hiver ; or la montagne a procuré 105 millions de journées vacances (1) sur un total de 572 millions pendant la période d'été et 48 millions (1) de journées vacances sur 152 millions de journées de vacances d'hiver.

Au total, il apparaît que la vocation d'accueil de la montagne est prépondérante pendant la saison estivale. L'hiver, trois journées de vacances sur dix sont prises en montagne. Les neuf dixièmes de ces journées vacances ont lieu dans des stations de sports d'hiver.

---

(1) On constate une diminution de la durée des séjours : celle-ci était de 19 jours au cours de l'été 1981 au lieu de 22,6 jours en 1965, et de 9,5 jours au cours de l'hiver 1980 au lieu de 10,4 jours en 1975.

Celles-ci sont au nombre de 433 réparties comme suit entre les massifs :

- Alpes du Nord .....	177
- Alpes du Sud .....	76
- Jura .....	53
- Pyrénées .....	48
- Massif central .....	45
- Vosges .....	34

Les sites équipés pour les sports alpins recouvrent 1.200 kilomètres carrés. Les Alpes du Nord présentent la vocation touristique la plus affirmée puisque les sites équipés recouvrent 56 % des superficies totales des stations de sport d'hiver, 40 % du total national, les montées mécaniques 60 % et le nombre des touristes 60 % de la fréquentation de l'ensemble des zones de montagne.

La répartition des séjours entre massifs s'établit comme suit :

- Alpes du Nord .....	58 %
- Alpes du Sud .....	17 %
- Pyrénées .....	8 %
- Autres régions françaises .....	12 %
- Etranger .....	5 %

Le nombre des départs aux sports d'hiver atteint 4 millions de personnes. L'essor du ski de fond, qui touche plus d'un million de vacanciers, explique la progression de la fréquentation des zones de montagne et de moyenne montagne. Au total, le nombre des séjours de vacances hivernales a doublé en dix ans ; certaines prévisions font état d'un nombre de 6 millions de touristes en 1986.

Le potentiel d'accueil s'est diversifié au cours de la période récente, mais il privilégie les résidences secondaires. La capacité d'accueil de l'ensemble de la zone de montagne atteint 3.118.100 lits dont 912.000 situés dans les Alpes du Nord. Ce potentiel d'accueil permet d'absorber 1,3 fois l'effectif de la population sédentaire.

L'accroissement du parc de résidences secondaires dont la proportion pour 100 résidences principales dépasse 60 dans les Alpes du Sud et approche 50 dans les Pyrénées et les Alpes du Nord suscite des difficultés au regard des équipements publics et en termes sociologiques. Lorsque la commune n'est pas dotée d'un plan d'occupation des sols, l'implantation anarchique de résidences secondaires peut conduire à un mitage de l'espace et à priver l'agriculture de superficies utiles. La dispersion de ces



constructions occasionne un surcroît de frais d'équipement – voirie, adduction d'eau, assainissement – et d'entretien – déneigement à la charge des collectivités locales. Le déséquilibre de population en faveur des résidents secondaires peut provoquer des tensions sociales et des mouvements de rejet par la population de souche. Ces conflits peuvent se cristalliser lors des élections municipales à la faveur desquelles les résidents secondaires inscrits sur les listes électorales sont en mesure de prendre le contrôle des conseils municipaux et des municipalités.

Le constat des déséquilibres locaux entraînés par une implantation mal maîtrisée ou massive d'équipements d'accueil et de loisirs a conduit les pouvoirs publics à réorienter leur action dans le domaine du tourisme en montagne.

### **B. – L'évolution de la politique des pouvoirs publics.**

La politique touristique en montagne conduite pendant la décennie 1965-1975 est inspirée en grande partie par des considérations de balance des paiements : il s'agit d'équiper le plus grand nombre possible de sites skiables pour accueillir une clientèle française attirée par les stations suisses, italiennes ou autrichiennes et une clientèle étrangère susceptible d'effectuer des séjours de sports d'hiver en France. A cet effet, une commission interministérielle pour l'aménagement touristique de la montagne est créée ainsi que le service d'études d'aménagement touristique de la montagne (S.E.A.T.M.) qui a la charge d'inventorier les sites viabilisables et de coopérer avec les entreprises promoteurs de stations. Votre Commission tient sur ce point à rendre un hommage particulier au S.E.A.T.M. pour la grande qualité de ses travaux et des hommes qui l'animent.

Ce « plan neige » s'était fixé pour objectif l'aménagement de 360.000 lits entre 1970 et 1980. Sa réalisation était encouragée par l'accès des promoteurs aux prêts bonifiés du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.).

Cette politique a été vivement discutée dès l'origine. On a en effet reproché au plan neige d'avoir plaqué sur le milieu montagnard des stations créées de toutes pièces, éloignées des villages existants. D'aucuns ont même décelé dans l'aménagement de ces stations, conçues ailleurs par des concepteurs urbains pour une clientèle urbaine, une forme de colonisation de la montagne par les capitaux et les populations issues des grandes métropoles urbaines. Il n'est pas niable que l'implantation de grandes stations a engendré des déséquilibres sociologiques et écologiques. Il est

vrai que des collectivités locales n'ont pas tiré suffisamment parti de ces aménagements cependant qu'étaient mis à leur charge des équipements collectifs tels que la voirie d'accès. Il convient toutefois de reconnaître que la viabilisation des sites aménageables, dans le cadre du plan neige, entreprise dans une période de forte croissance de la demande de sports d'hiver, a permis de répondre à l'objectif initial, à savoir accueillir dans la zone de montagne française une clientèle nationale et étrangère qui se serait sans cela dirigée vers des pays voisins. L'aménagement des stations nouvelles a en outre contribué à la création d'emplois permanents et saisonniers que l'on évalue entre 6 et 15 pour 100 lits touristiques dont un tiers à 50 % d'emplois permanents.

Les réserves suscitées par la création de stations *ex nihilo* ont conduit l'Etat et les collectivités locales, à partir de 1970-1975, à susciter un développement d'un tourisme intégré à l'habitat et aux activités montagnardes traditionnels.

En premier lieu, la **procédure de création de stations nouvelles, d'unités touristiques nouvelles (U.T.N.)** a été rendue plus rigoureuse par la directive nationale de protection et d'aménagement du milieu montagnard approuvée par le décret du 22 novembre 1977. Conformément aux dispositions de ce texte, les U.T.N. doivent faire l'objet d'une étude préalable autorisée par l'ensemble des ministres concernés après examen par un comité interministériel *ad hoc*, les projets devant prendre en compte les retombées sur l'économie locale, sur les finances des collectivités locales, l'impact sur l'environnement, la probabilité de risques naturels.

De 1977 à 1982, sept projets sur 130 ont été rejetés. Les projets acceptés ont débouché sur la construction de 57.000 lits, soit sensiblement autant qu'au cours des années précédentes. Il faut toutefois attirer l'attention sur les inconvénients de cette procédure souvent longue et coûteuse, limitant les pouvoirs des élus locaux et renforçant les compétences d'une administration prompte à interpréter dans un sens restrictif les dispositions de la directive. Les maires des communes concernées ont pris position à plusieurs reprises pour réclamer une révision de la procédure U.T.N.

Simultanément, l'Etat s'engageait dans la politique des « sites expérimentaux » consistant dans une conception globale du développement local autour d'un projet touristique maîtrisé par les collectivités locales du « pays support » et orienté par le souci d'intégration des produits touristiques dans le milieu d'accueil.

Une démarche analogue inspire les contrats de « stations, vallées » conclus entre l'Etat, les régions, les départements et les communes en vue de rechercher une meilleure insertion entre une

station et la vallée et en sorte de favoriser la diffusion des retombées du tourisme sur les communes de la vallée situées à proximité de la station.

La volonté de promouvoir un tourisme intégré aux collectivités montagnardes s'est exprimée par les aides publiques allouées par l'Etat et les départements (par les départements seuls depuis la décentralisation) en faveur d'équipements d'accueil aménagés dans l'habitat existant. Il s'agit des gîtes ruraux, des chambres d'hôte, des fermes-auberges, des gîtes d'étape.

Le lancement des opérations « pays d'accueil » a favorisé une approche globale du tourisme, de l'hébergement et des loisirs dans une petite région.

Le caractère dualiste de l'action touristique des pouvoirs publics – poursuite de l'équipement d'unités touristiques nouvelles, encouragements à un tourisme intégré au milieu montagnard – explique les orientations formulées en ce domaine par le IX<sup>e</sup> Plan et le présent projet de loi :

- renforcer la maîtrise des collectivités locales sur les opérations d'aménagement touristique ;
- veiller à ce que ces opérations procurent des retombées locales, en termes d'emploi et de finances locales ;
- retenir une approche globale du développement touristique par rapport à un projet cohérent de développement et d'aménagement des massifs ;
- améliorer la petite hôtellerie de montagne ;
- accroître le potentiel d'hébergement locatif à travers diverses formules ;
- développer la vocation touristique estivale de la montagne ;
- valoriser le domaine skiable et promouvoir nos produits touristiques, nos matériels et nos technologies sur les marchés étrangers.

Il importe, par la réalisation de ces orientations, que le tourisme soit effectivement une composante, une politique globale de développement et d'aménagement de la montagne.

## VI. - LA PROTECTION DES ESPACES MONTAGNARDS

La variété de la flore et de la faune, la qualité des paysages, la richesse des cultures, arts et traditions populaires conduisent à rechercher une harmonie entre le développement économique et la protection des espaces montagnards.

En dépit de sa superficie, 116.000 kilomètres carrés, l'espace montagnard est un espace rare et convoité dans la mesure où les superficies qui se prêtent à l'urbanisation ou à des équipements sont en même temps la meilleure partie de la superficie agricole utile. La richesse du patrimoine naturel avait conduit de longue date les pouvoirs publics à classer des sites et à prescrire la délimitation de réserves naturelles. La loi du 22 juillet 1960 a introduit la possibilité de créer des parcs naturels nationaux. Ces parcs au nombre de cinq en zone de montagne comportent une zone centrale, réserve intégrale vouée à la protection et aux études scientifiques, le parc proprement dit, où les activités économiques et la circulation des promeneurs sont réglementées, une zone périphérique, support d'actions d'aménagement et de développement local. Parfois mal délimités, les parcs nationaux témoignent de la difficulté à assurer de front une action de protection et une politique de développement. Les parcs régionaux créés en application d'un décret du 1<sup>er</sup> mars 1967 contribuent de manière plus immédiate que les parcs nationaux à la revitalisation économique et ont une vocation à l'accueil plus prononcée que les parcs nationaux. On en compte une vingtaine à l'heure actuelle, dont plusieurs en zone de montagne (Vercors, volcans d'Auvergne, Queyras, Vosges).

Parmi les composantes du patrimoine montagnard, l'espace est l'un de ceux qui requièrent une protection attentive. Il s'agit en effet d'arbitrer entre les candidats à l'usage de l'espace, d'éviter l'éparpillement des constructions et les détériorations du paysage occasionnés par l'implantation abusive d'immeubles ou d'équipements.

La procédure la plus efficace pour maîtriser les constructions est évidemment le plan d'occupation des sols. La mise à l'étude d'un P.O.S. peut être accompagnée de la préparation du remembrement des terres agricoles, la simultanéité des procédures permettant une répartition équitable des terres agricoles et des terrains à bâtir entre les propriétaires. Le remembrement-

aménagement expérimenté dans les Hautes-Alpes devrait être facilité par les dispositions du présent projet de loi.

Actuellement, environ 820 P.O.S. ont été rendus publics ou approuvés dans la zone de montagne.

A défaut de P.O.S. approuvé, il convenait de donner aux autorités administratives et communales compétentes des fondements d'examen des demandes de permis de construire plus précis que le règlement national d'urbanisme, ces fondements devant du reste inspirer la préparation des documents d'urbanisme. Cette fonction est assurée en principe par la directive nationale de protection et d'aménagement du milieu montagnard qui a probablement privilégié à l'excès les nécessités de protection des sites au détriment du développement économique des zones de montagne. Ce texte reconnaît la contribution de l'agriculture au maintien des équilibres écologiques et à la qualité des paysages. Il donne donc comme priorité à la politique foncière le maintien des exploitations agricoles et la protection de la superficie agricole utile. La directive prend en compte le rôle essentiel du tourisme pour le développement local et préconise une meilleure insertion dans le milieu montagnard et une répartition plus harmonieuse sur l'ensemble de la zone de montagne. La directive insiste sur la nécessité d'éviter une trop grande dispersion de l'habitat génératrice d'un gaspillage d'espace, d'une dégradation des paysages et d'une amputation de la surface agricole utile. Elle préconise en conséquence le groupement des constructions nouvelles autour des villages existants ou en hameaux nouveaux. Ce texte requiert de n'urbaniser la haute montagne qu'à titre exceptionnel afin de sauvegarder les paysages et le patrimoine naturel. Les principes énoncés par la directive ont été dans l'ensemble pris en considération pour l'instruction des demandes de permis de construire et pour l'établissement des documents d'urbanisme, mais ils ont soulevé de nombreux problèmes concrets sur le terrain, notamment pour ce qui concerne le principe de continuité.

Le présent projet de loi donne une portée législative aux prescriptions nationales d'aménagement assez proches des principes énoncés dans la directive nationale de 1977. Ces prescriptions nationales sont complétées par des prescriptions particulières à chaque massif en vue notamment de moduler les seuils des études d'impact et ceux des enquêtes publiques et d'identifier les types d'espace les plus sensibles dans le massif au regard du paysage et des équilibres écologiques. Des prescriptions particulières seront édictées pour certains équipements ou aménagements : prescription, en principe, des routes nouvelles situées au-dessus de la limite forestière ; réglementation par les

maires de l'accès à certaines voies ou zones par des véhicules susceptibles d'occasionner des nuisances ou des dégradations ; protection des abords des plans d'eau, le schéma directeur ou le P.O.S. pouvant cependant fixer les conditions d'extension de l'urbanisation dans ces sites ; prise en compte des risques naturels par les documents d'urbanisme.

En matière de protection, il apparaît donc qu'il y a continuité entre l'action conduite par les pouvoirs publics au cours des dix dernières années et les options définies dans le présent projet de loi.

## DEUXIÈME PARTIE

# L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT, D'AMÉNAGEMENT ET DE PROTECTION DE LA MONTAGNE ET LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

### I. - LES ÉTAPES DE LA DÉFINITION ET DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MONTAGNE

La prise de conscience des disparités régionales engendrées par une croissance à rythme élevé s'est fait jour à partir du début de la décennie 1960. Ce constat a débouché sur l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire guidée par l'objectif de rééquilibrer l'implantation des hommes et des activités dans l'espace national. Il importe d'examiner quelle place a été donnée à la montagne au sein de la politique d'aménagement du territoire tant en ce qui concerne la différenciation des politiques sectorielles qu'au regard de l'élaboration progressive d'une politique globale et coordonnée.

A. - *La loi de finances pour 1960* complétée par un décret du 23 juin 1961 introduit une première mesure différenciée en faveur des exploitants d'une zone de montagne dont les critères de délimitation sont fixés par voie réglementaire. Cette loi de finances disposait en effet que les agriculteurs montagnards pouvaient bénéficier du régime de retraite agricole même lorsque leur revenu cadastral était inférieur au seuil normalement exigé. Le décret pris pour l'application de cette disposition législative a fixé les critères de délimitation de la zone de montagne : il s'agit des communes dont 80 % au moins de la superficie est supérieure à une altitude de 600 mètres ou dont le territoire cultivé présente des dénivellations d'au moins 400 mètres.

Les critères de délimitation ont été confirmés par la directive du Conseil des Communautés du 28 avril 1975 sur l'agriculture

de montagne et de certaines zones défavorisées, par le décret du 3 juin 1977 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, et par les arrêtés des 20 février 1974, 28 avril 1976, 18 janvier 1977, 3 novembre 1977 et 13 novembre 1978 pris pour délimiter la zone de montagne.

B. - *La mise en place de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.), en 1963, exprime la volonté des pouvoirs publics de donner un cadre interministériel à la politique de compensation des déséquilibres régionaux. La D.A.T.A.R. se voit confier la gestion d'un Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.), elle assure la mise en œuvre des régimes d'aides à la décentralisation et à la création d'emplois, elle exerce la tutelle sur les politiques régionales telles que la rénovation rurale.*

C. - *La politique de rénovation rurale instituée en application d'un décret du 24 octobre 1967 trouve son origine dans les articles 20 à 22 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 qui avaient prévu l'établissement d'une politique spécifique en termes d'investissements publics et d'implantation d'activités économiques dans des zones spéciales d'action rurale caractérisées par des déséquilibres démographiques, l'exode rural et un retard vis-à-vis du développement économique. La rénovation rurale reprend les objectifs de la loi d'orientation de 1960. Elle se caractérise par une approche géographique globale, le massif, et par la prise en compte de l'ensemble des secteurs économiques et des équipements collectifs. Les zones de rénovation rurale en montagne coïncident avec la zone de montagne telle que définie par le décret du 23 juin 1961. La zone de montagne, puis chaque massif sont dotés d'un fonctionnaire en mission : le commissaire à la rénovation rurale relevant de l'autorité du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Le commissaire exerce les fonctions de coordonnateur des programmes de rénovation rurale ; fonctionnaire en mission, il favorise la concertation entre les élus locaux, les administrations déconcentrées et les organismes professionnels et sociaux. Un comité de rénovation rurale composé de ces partenaires est consulté sur les orientations des programmes d'aménagement et de développement. Ceux-ci prendront la forme de schémas de massif à partir de 1975, l'un d'entre eux, celui du Massif central, se définissant comme un plan engageant la puissance publique. Les actions retenues dans le cadre de cette politique sont éligibles à un fonds interministériel d'intervention : le fonds de rénovation rurale dont les crédits sont affectés à des opérations de développement ou d'aménagement par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) sur proposition des commissaires. La politique de rénovation marque la*



reconnaissance du massif de montagne comme unité d'aménagement de l'espace et de développement économique global, les orientations de ce développement étant explicitées dans un programme coordonné : le schéma d'orientation et d'aménagement du massif.

#### D. - *Les plans d'aménagement rural (P.A.R.).*

La rénovation rurale manifeste la volonté de définir et de mettre en œuvre une politique globale de développement à l'échelon de la grande région, c'est-à-dire du massif. Les plans d'aménagement rural expriment la même préoccupation à l'échelon d'une petite région naturelle ou économique : le pays, la vallée, le bassin d'emplois... La procédure des P.A.R. a été fixée par un décret n° 70-487 du 8 juin 1970 : « Les P.A.R. ont pour objet de définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale. » Les P.A.R. sont mis à l'étude et approuvés par décision préfectorale. Ils comportent une phase d'étude, une concertation entre les administrations, les collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux, et la préparation d'un programme de développement et d'aménagement à moyen terme. Ce programme est indicatif, il ne s'impose ni aux administrations, ni aux collectivités locales, ni aux tiers. De plus, en règle générale, aucune subvention particulière de l'Etat n'est prévue pour favoriser la réalisation des priorités définies dans le P.A.R. Cette caractéristique et la portée purement indicative des P.A.R. expliquent qu'en dépit de la qualité des études et de l'animation qu'ils ont suscitées, les P.A.R. aient parfois déçu les élus locaux et les partenaires du développement local. Quatre-vingt-cinq P.A.R. ont été mis à l'étude en zone de montagne.

Rendu obsolète par la décentralisation, le P.A.R. est à présent remplacé par la charte intercommunale instituée par l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983 et définie par un décret du 26 juin 1984. Les acquis méthodologiques procurés par la réalisation des P.A.R. seront sans doute précieux pour l'élaboration des chartes intercommunales.

#### E. - *Les contrats de pays.*

Préparés à titre expérimental en 1975 puis développés à partir de 1977, les contrats de pays consistaient dans le cofinancement par l'Etat, grâce à une subvention globale d'un million de francs, et les collectivités locales d'un programme coordonné d'aménagement et de développement. Conclues initialement entre l'Etat et l'institution représentative du pays (syndicat intercommunal, association), les contrats de pays ont été décentralisés à l'échelon régional dans la plupart des régions. Le

montage le plus opérationnel consiste sans doute dans l'établissement chronologique d'un P.A.R. et d'un contrat de pays, celui-ci permettant de financer les projets prioritaires du plan d'aménagement rural. Cent trois contrats de pays ont été signés en zone de montagne et continuent de produire des effets bénéfiques, même s'ils ne sont plus en harmonie parfaite avec les nouvelles règles de la décentralisation.

*F. - Les étapes de l'élaboration d'une politique agricole différenciée.*

Comme on l'indiquait ci-dessus, la loi de finances pour 1960 introduisait la première mesure de politique agricole, en l'occurrence touchant aux prestations sociales, spécifique à la zone de montagne. **La loi du 3 janvier 1972, qui a institué les associations foncières pastorales et les groupements pastoraux, atteste du souci de favoriser une meilleure mise en valeur du potentiel productif agricole.**

Plusieurs décrets en date du 4 janvier 1972 instituaient des aides spécifiques à l'agriculture de montagne : les subventions aux bâtiments d'exploitation et au matériel agricole, la prime à l'unité de bétail qui devait devenir ultérieurement l'indemnité spéciale de montagne (I.S.M.).

Un Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du 20 décembre 1973 devait définir les orientations fondamentales de la politique de la montagne que la D.A.T.A.R. et les commissaires à l'aménagement devaient mettre en œuvre, et prescrivait l'élaboration des schémas de massif.

La création de l'I.S.M. intervenait par un décret du 20 février 1974, son taux initial était fixé à 200 F par unité de gros bétail.

Les orientations de la politique de la montagne devaient être complétées par un C.I.A.T. du 13 décembre 1974. La directive du Conseil des Communautés européennes du 28 avril 1975 étend et adapte au cadre communautaire le régime de l'indemnité spéciale de montagne institué en France l'année précédente. Le 23 avril 1977, le Président de la République prononçait un discours à Vallouise dans lequel il définissait les axes fondamentaux de la politique de développement et de protection de la montagne. Ces options sont reprises et acquièrent une portée réglementaire avec la publication par décret de la directive nationale d'aménagement et de protection de la montagne le 22 novembre 1977.

Le financement des actions de développement local est modifié avec la création, par un décret du 3 juillet 1979, du *Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural*

(F.I.D.A.R.) qui regroupe les dotations inscrites auparavant au Fonds d'action rurale (F.A.R.), les crédits du F.I.A.T. consacrés au financement des contrats de pays et ceux du Fonds de rénovation rurale. Les crédits du F.I.D.A.R. inscrits au budget du Premier ministre sont alloués par décision d'un comité interministériel de développement et d'aménagement rural présidé par le Premier ministre ou par délégation par le ministre de l'Agriculture. Le Fonds est administré par un secrétaire général, chargé de mission à la D.A.T.A.R. Les deux tiers environ des dotations du F.I.D.A.R. ont été employés pour le financement d'actions de développement économique en zone de montagne. Les crédits du F.I.D.A.R. (A.P.) ont évolué comme suit depuis 1980 (en millions de francs) :

- 1980 .....	307
- 1981 .....	321
- 1982 .....	372
- 1983 .....	423
- 1984 .....	378
- 1985 (projet de loi de finances) .....	413

**La politique de la montagne a été dotée d'un fondement législatif par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 qui précise à son article 2 que la politique du développement agricole et rural comporte « une politique de la montagne et des zones défavorisées ou en difficulté en vue d'y maintenir ou d'y développer une agriculture viable et de leur permettre de participer ainsi pleinement à l'effort demandé à l'agriculture. En tant que de besoin, les dispositions législatives ou réglementaires seront adaptées aux situations particulières de ces régions. Cette politique aura notamment pour objet l'encouragement des productions agricoles de qualité, la compensation des handicaps naturels et la recherche de la complémentarité entre l'agriculture et les autres activités économiques qui s'exprime en particulier par la pluriactivité. Une valorisation des potentialités de ces régions sera obtenue par un effort particulier dans les domaines des équipements, de la recherche et du développement ».**

En 1981-1982, la commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne engageait ses travaux et concluait notamment à la préparation d'une loi d'orientation pour la montagne. Ce texte a été préparé dans le cadre interministériel, la coordination étant assurée par M. René Souchon, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Agriculture, chargé de l'aménagement rural et de la forêt. Le

projet de loi a fait l'objet d'une consultation des partenaires du développement de la montagne, conduite par M. Louis Besson, député de la Savoie, parlementaire en mission (1).

Trois C.I.A.T. du 20 décembre 1982 et des 27 juillet et 22 décembre 1983 ont permis d'arrêter des mesures réglementaires d'accompagnement du projet de loi.

Signalons enfin que les massifs ont été reconnus comme échelon de la planification avec la conclusion, dans le cadre du IX<sup>e</sup> Plan, de contrats particuliers interrégionaux.

Si votre Commission a tenu à rappeler de manière chronologique les étapes de la politique de la montagne, c'est pour faire justice de l'affirmation selon laquelle la montagne, avant 1981, aurait été le parent pauvre de l'aménagement du territoire. Cette affirmation implicite tout au long du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale est complétée par une critique de l'action menée sous les précédentes législatures, tendant à présenter les mesures mises en œuvre avant 1981 comme relevant d'une politique d'assistance, politique à laquelle est opposé le projet « d'auto-développement » promu par la commission d'enquête et repris dans le projet de loi voté par l'Assemblée nationale. Le rappel chronologique des étapes de la politique de la montagne montre que, dès la fin des années 1960, une double démarche a été suivie : différenciation des politiques sectorielles et en particulier de la politique agricole, mise en œuvre de programmes globaux et intersectoriels de développement et d'aménagement à moyen terme au niveau de la grande région avec les schémas de massif, et à celui de la petite région avec les plans d'aménagement rural et les contrats de pays.

Le présent projet de loi et les orientations qu'il définit s'inscrivent donc dans la continuité de l'action menée depuis vingt ans pour mettre au point et gérer une politique globale de développement et de protection de la montagne.

---

(1) Il convient de rappeler qu'en 1974-1975, un parlementaire en mission, M. Jean Brocard, député de la Haute-Savoie, avait présenté un rapport qui a contribué à la définition de la politique de la montagne.

## II. - PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI

Il convient tout d'abord d'observer que le projet de loi n'est pas un projet de loi d'orientation, malgré la proposition n° 1 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale qui préconisait la préparation « d'une loi d'orientation pour la montagne définissant une politique d'aménagement du territoire et de développement pour la montagne, et les moyens de la mettre en œuvre ».

Deux explications peuvent être avancées pour expliquer cette caractéristique. En premier lieu, la plupart des dispositions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire, le régime des aides aux créations d'emplois en particulier, relèvent du domaine réglementaire. La difficulté à mettre en forme législative des dispositions relatives à l'aménagement de l'espace est vérifiée dans le texte même du projet de loi dont plusieurs articles présentent un caractère réglementaire. L'exemple le plus convaincant de cette caractéristique est fourni par l'article premier du projet de loi, relatif aux critères de délimitation des zones de montagne, qui reprend le texte de l'article 2 du décret du 3 juin 1977 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées. En second lieu, les dispositions touchant à la politique agricole spécifique aux zones de montagne et même la délimitation de ces zones procèdent de la réglementation communautaire introduite dans le droit national par des textes réglementaires. **Ces données constitutionnelles expliquent que, en dépit de son intitulé, le présent projet de loi soit principalement un projet de loi d'aménagement et de manière indirecte une loi de développement économique.** En effet, si l'on excepte les articles premier A à 7 A, relatifs à la définition de la politique de la montagne, à la délimitation des zones et des massifs de montagne, à la mise en place des institutions de massif et aux objectifs généraux de la politique agricole, on constate que la section première du chapitre premier du titre II est consacrée entièrement à des dispositions foncières (action des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural - S.A.F.E.R. -, remembrement-aménagement), de même que la section II relative à la mise en valeur des terres incultes. Concernant les activités touristiques, la plupart des dispositions y afférentes traitent de l'aménagement touristique et des remontées mécaniques. De même, il est significatif d'observer que le titre III du projet de loi

précise les règles d'aménagement et d'urbanisme en montagne et la législation relative à la prévention des risques naturels.

**On notera en outre que toutes les dispositions du projet de loi ne sont pas spécifiques à la montagne ; celles relatives au remembrement-aménagement, à la remise en valeur des terres incultes, à la gestion des biens communaux indivis ou sectionnaux sont en effet d'application générale. Cette caractéristique montre les limites d'une démarche législative territorialisée. Elle explique en outre en grande partie qu'en 1972 le Gouvernement ait éprouvé des difficultés à présenter un projet de loi portant statut de la montagne ainsi que le préoyaient les dispositions de l'article 14 de la loi du 3 janvier 1972, relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde.**

Le texte qui nous est soumis comporte tout d'abord plusieurs articles, les articles premier A et 7 A notamment, relatifs à la définition des objectifs et des composantes de la politique de développement et d'aménagement de la montagne. On observe que ces articles d'intention sont dus à des initiatives parlementaires. On notera en outre que les dispositions de ces articles ne sont pas aussi novatrices que le prétend la majorité de la commission spéciale de l'Assemblée nationale. En effet, les finalités de la politique agricole montagnarde figurent dans la loi du 4 juillet 1980 d'orientation agricole ; les objectifs de l'aménagement et de la protection de l'espace montagnard sont clairement énoncés dans le texte de la directive nationale du 22 novembre 1977.

#### **A. - Les principes de la politique de développement et de protection de la montagne.**

Ce constat étant dressé, votre Commission exprime son adhésion aux principes exprimés par le projet de loi concernant la politique de la montagne : fonder le développement de ces régions sur une valorisation optimale des ressources locales, concilier la mise en valeur agricole et touristique de l'espace avec la protection du milieu naturel et des paysages, solliciter l'intervention de la solidarité nationale en faveur de zones qui connaissent des handicaps naturels importants, rechercher un équilibre entre les activités de production et celles liées au tourisme et aux loisirs ; d'une manière générale votre Commission adhère aux finalités recouvertes par la notion « d'autodéveloppement » bien qu'elle considère cette terminologie comme réductrice.

## **B. - Les institutions et les dispositions spécifiques à la montagne.**

La reconnaissance du massif comme unité géographique d'aménagement du territoire est conforme au souci de déterminer une dimension opérationnelle pour la préparation des dispositions particulières à la montagne qui s'intègrent aux plans des régions. Votre Commission souligne toutefois les inconvénients susceptibles d'être engendrés par une délimitation dualiste : le massif d'une part, entité géographique et de planification, la zone de montagne d'autre part, espace de mise en oeuvre des politiques sectorielles différenciées.

Votre Commission approuve la mise en place des comités de massif composés d'élus locaux et de représentants des différents secteurs d'activités. Elle observe cependant qu'il sera nécessaire de susciter une coordination efficace entre les missions de ce comité consultatif et les attributions des assemblées régionales.

Votre Commission enregistre favorablement l'effort d'adaptation des dispositions législatives et réglementaires effectué ou préconisé par le projet de loi en faveur de la montagne.

Enfin, votre Commission accueille avec satisfaction la perspective de la mise en place, par la loi de finances pour 1985, d'un fonds interministériel affecté au développement de la montagne et, en particulier, à des actions d'animation au développement. Elle formule toutefois l'espoir que la création de ce nouveau fonds n'entraîne pas une diminution des dotations inscrites au Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) qui apporte une contribution significative aux projets d'investissement mis en oeuvre dans les régions de montagne.

## **C. - La définition d'un cadre adapté pour l'agriculture et le secteur agro-alimentaire.**

Le concept d'autodéveloppement mis en exergue par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale conduit à rechercher les moyens de valoriser les atouts dont dispose la montagne.

Le projet de loi s'attache à accomplir une telle démarche surtout pour la production agricole. L'importance de l'activité

agricole, et en particulier de l'élevage laitier, tant en termes économique et démographique qu'au regard de l'aménagement et de la protection des espaces montagnards, justifiant la place donnée par le projet de loi à la production agricole. Votre Commission approuve notamment l'enrichissement des missions dévolues aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.) qui pourraient devenir, si elles disposent de moyens financiers suffisants, le partenaire technique pour l'application par les communes de montagne de leur politique foncière. Bien qu'elle émette quelques réserves quant aux critères de qualification de la « sous-exploitation manifeste » d'un domaine agricole, votre Commission admet les modifications proposées par le projet de loi relatives à la législation sur les terres incultes récupérables.

Enfin, votre Commission souligne l'opportunité manifestée par le texte qui nous est soumis dans ses dispositions qui complètent, en vue de lui donner un caractère opérationnel, l'article 76 de la loi d'orientation agricole de 1980 qui a institué le remembrement-aménagement, cette procédure de réalisation conjointe d'un plan d'occupation des sols étant particulièrement appropriée aux conditions du problème foncier en zone de montagne.

La rénovation des dispositions du Code des communes relatives à la gestion des biens sectionnaux et des domaines indivis entre communes participe du même objectif de promouvoir une mise en valeur satisfaisante du patrimoine foncier montagnard. Un souci analogue inspire les mesures prévues dans le projet de loi relatives aux pâturages en forêt.

De même, votre Commission partage-t-elle le choix exprimé par le projet de loi en faveur de la promotion des produits agro-alimentaires de qualité, celle-ci étant certifiée par l'apposition d'un label spécifique à la montagne.



#### **D. - L'esquisse d'un statut de la pluriactivité.**

S'agissant du statut de la pluriactivité, votre Commission approuve les dispositions du projet de loi qui tendent à assurer aux pluriactifs une continuité de leur protection sociale, à abolir les discriminations au regard des aides publiques et à favoriser une formation appropriée à l'exercice, par une même personne, de plusieurs activités professionnelles.

#### **E. - De nouveaux principes pour l'aménagement et la protection de la montagne.**

Le projet de loi propose d'insérer dans le Code de l'urbanisme un nouveau chapitre intitulé « Dispositions particulières aux zones de montagne », qui définit des principes généraux d'aménagement et de protection applicables à l'ensemble des zones de montagne.

Ces dispositions tendent à assurer une meilleure maîtrise de l'urbanisation et du développement.

##### *a) La maîtrise de l'urbanisation.*

Ayant le caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme, les dispositions proposées vont constituer le cadre en application duquel pourront être élaborées ces prescriptions particulières ou éventuellement d'autres prescriptions de portée nationale.

Les principes généraux qui devront désormais présider à l'aménagement et à la protection des zones de montagne sont les suivants :

- la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières ;
  - l'établissement de dispositions propres à préserver les espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ;
  - la réalisation en continuité des opérations d'urbanisation.
- Toutefois, si le respect de cette règle risquait de porter atteinte aux terres agricoles - qui sont souvent les plus proches des villes

ou villages de montagne – ou aux sites, cette urbanisation se ferait dans le cadre de hameaux nouveaux clairement délimités ;

– la protection, sur une profondeur de trois cents mètres des rives, des plans d'eau naturels et artificiels. Toutefois, les documents d'urbanisme applicables aux communes riveraines pourront permettre une extension mesurée des agglomérations ;

– l'interdiction de la création de routes nouvelles au-dessus de la limite forestière, sauf exceptions justifiées (désenclavement, desserte forestière, défense nationale) ;

– la prise en compte systématique des risques naturels propres aux zones de montagne, que ces risques existent déjà ou qu'ils puissent résulter des modifications de milieux envisagées.

#### *b) La maîtrise de l'aménagement touristique.*

L'article 18 du projet de loi contient une novation intéressante en tant qu'il pose le principe que « la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle de la commune » et définit un dispositif assez complet de conventions obligatoires entre les élus et les opérateurs. Les remontées mécaniques constituent un exemple particulièrement significatif d'application de ce principe.

#### *c) L'organisation par les communes des services de remontées mécaniques.*

Le projet de loi dans ses articles 19 à 29 tend à définir le régime juridique applicable aux remontées mécaniques et à rendre aux communes la maîtrise de leur installation et de leur organisation.

##### *• Le régime juridique applicable aux remontées mécaniques.*

Distinguant les remontées mécaniques urbaines et non urbaines, le projet de loi soumet les premières à l'ensemble des dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs et les secondes au seul titre premier de cette loi (à l'exception de l'article 7 I et II).

##### *• L'organisation du service des remontées mécaniques.*

Elle est confiée aux communes ou à leurs groupements, étant entendu que celles-ci pourront s'associer aux départements pour

cette organisation. Les remontées mécaniques actuellement organisées par le département ne sont pas remises en cause.

Ce service pourra être assuré soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel ou commercial, soit par convention avec une entreprise.

Enfin, le projet de loi rend obligatoire la signature d'une convention entre la commune et l'exploitant et prévoit la mise en conformité des conventions existantes dans un délai de quatre ans, afin de permettre aux communes de mieux maîtriser ces équipements.

• *L'institution de servitudes destinées à assurer la pratique du ski et l'installation des remontées mécaniques.*

L'article 28 permet d'instituer les servitudes nécessaires à l'implantation des pistes de ski dans toutes les communes de montagne - et non plus seulement dans les stations classées. Il étend en outre cette possibilité aux remontées mécaniques, aux accès nécessaires à leur implantation, à l'entretien de ces pistes et remontées et aux accès aux voies d'alpinisme et d'escalade.

#### *d) Les unités touristiques nouvelles.*

Le projet de loi prévoit de déconcentrer la décision d'autorisation d'U.T.N. au niveau du représentant de l'Etat compétent pour le massif. La logique de la décentralisation aurait pu commander une approche différente et confier toutes les responsabilités aux collectivités locales. Cette déconcentration simple est toutefois tempérée par le fait que les pouvoirs de l'administration seront réduits à mesure que les collectivités auront élaboré des schémas directeurs. **Votre Commission estime toutefois indispensable de mieux définir les types d'opérations considérées comme des U.T.N. afin de réduire la part d'appréciation subjective laissée à l'autorité administrative et de se conformer à la philosophie générale de la décentralisation.**

**F. - Le projet de loi tend à permettre à la montagne,  
productrice d'énergie,  
de mieux tirer profit de cette richesse.**

L'article 54 a pour objet de faciliter l'action des collectivités locales et notamment des communes, qui souhaitent construire et exploiter elles-mêmes des micro-centrales hydroélectriques d'une

puissance inférieure à 4.500 kilowatts. A cette fin, il aménage les moyens juridiques dont elles disposent en étendant leurs droits en matière d'exercice de servitudes ou d'expropriation, ainsi qu'en matière d'exécution des droits particuliers à l'usage de l'eau.

L'article 55 apporte trois modifications aux règles relatives à l'utilisation de l'énergie réservée définies par la loi du 16 octobre 1919. Il confie l'attribution des réserves aux conseils généraux ; il permet d'attribuer les réserves non seulement à des services publics mais également à des entreprises industrielles et artisanales qui créent ou maintiennent des emplois ; enfin, il supprime les clauses de péremption des droits à l'attribution d'énergie non utilisée au bout de cinq ans.

#### **G. - La création de ressources nouvelles pour les collectivités locales.**

Le présent projet de loi autorise les communes à percevoir une redevance pour l'accès aux pistes de ski de fond balisées et permet aux communes de se grouper dans le cadre d'une association départementale ou interdépartementale pour faciliter le développement des équipements, la coordination des actions de promotion et l'harmonisation du montant des redevances. Il rend légale une pratique déjà appliquée sur le terrain.

Toutefois, la ressource principale nouvelle résidera dans la généralisation de la taxe dite Ravanel à laquelle les communes et les départements pourront assujettir les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique. Le taux maximal sera de 3 % pour les communes et de 2 % pour les départements, sans préjudice des situations acquises pour les communes classées qui percevaient déjà cette taxe. Le projet précise également, de manière assez large, les dépenses auxquelles pourront être affectées les ressources ainsi perçues. Votre Rapporteur estime que ces dépenses doivent servir uniquement le développement des communes de montagne qu'il s'agisse du tourisme ou de l'agriculture.

#### **H. - Dispositions diverses.**

Le projet contient plusieurs dispositions permettant au maire de réglementer la circulation de certains véhicules tout terrain (art. 43) et aux communes de demander aux intéressés le rembour-

sement de tout ou partie des frais de secours engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique du ski ou de l'alpinisme (art. 55 *sexies*).

Il vise également à proposer plusieurs mesures concernant la protection de l'environnement et de la nature, qu'il s'agisse des compétences dévolues aux parcs nationaux de montagne (art. 55 *ter*), de l'élaboration de plans de chasse par massif (art. 17 *ter*) et de l'interdiction absolue de déposer des skieurs par hélicoptère (art. 42).

## TROISIÈME PARTIE

### EXAMEN DES ARTICLES

#### Article premier A (nouveau).

#### *Définition des finalités et des composantes de la politique de la montagne.*

Cet article additionnel pose le principe de la reconnaissance par la Nation de la singularité de la situation de la montagne qui implique la mise en œuvre d'une politique spécifique par l'Etat, les établissements publics, les collectivités locales et leurs groupements. Cette politique se fonde sur l'objectif de donner aux montagnards la maîtrise de leur devenir et de leur procurer des conditions de vie satisfaisantes.

Elle est caractérisée par une demande « d'autodéveloppement » qui comporte la mobilisation des potentialités locales, la protection des équilibres, la reconnaissance du « droit à la différence » qui se manifeste par une éventuelle adaptation aux spécificités montagnardes des dispositions de portée générale, la prise en compte et la compensation des handicaps naturels.

Votre Commission n'ignore pas que l'introduction de cet article d'objectifs donne satisfaction aux demandes et aux propositions des organisations professionnelles ou interprofessionnelles représentatives des activités montagnardes. **Votre Commission tient à rendre un solennel hommage à ces organisations qui ont largement contribué à l'élaboration de ce projet de loi.** Elle rappelle cependant qu'au moins en ce qui concerne l'agriculture de montagne, la législation en vigueur comporte de telles dispositions : il s'agit du V de l'article 2 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole. Votre Commission observe de surcroît que ces dispositions sont de nature intentionnelle. Elle espère cependant que les autorités gouvernementales exécuteront les objectifs formulés dans cet article notamment par une adaptation en tant que de besoin des dispositions réglementaires et dans la programmation des investissements publics. Elle s'efforcera de suivre de manière précise la traduction de ces intentions dans les décisions gouvernementales.

**Elle constate, en le déplorant, que la politique agricole commune relative à la limitation de la production laitière dément singulièrement les objectifs formulés dans cet article.**

Votre Commission vous propose par un amendement une nouvelle rédaction de cet article, qui reprend les notions exprimées dans le texte voté par les députés tout en s'attachant à en adapter la présentation. Votre Commission vous propose de substituer les termes de « développement local » à celui « d'auto-développement » qui pourrait être interprété comme un développement purement endogène mis en œuvre sans l'intervention de la solidarité nationale nécessaire à la compensation des handicaps naturels et des retards constatés en matière économique et sociale. Par cet amendement, votre Commission ajoute, parmi les composantes de la politique de la montagne, la préparation de programmes globaux d'aménagement et de développement à l'échelon du massif et à celui de la petite région ou pays, dans le cadre de chartes intercommunales.

Compte tenu de cet amendement, votre Commission vous propose d'adopter cet article dans sa nouvelle rédaction.

#### **Article additionnel après l'article premier A (nouveau).**

*Prise en compte des objectifs de la loi par les politiques communautaires.*

Ainsi qu'on l'a souligné dans le présent rapport, plusieurs composantes essentielles de la politique de la montagne relèvent de l'action et de la réglementation communautaires. Il convient donc que le gouvernement français se montre vigilant pour assurer la prise en compte des objectifs de la présente loi dans les choix effectués à l'échelon européen. Tel est l'objet de l'amendement, qui tend à insérer un article additionnel après l'article premier A (nouveau). Votre Commission observe qu'une disposition analogue avait été introduite à l'initiative du Sénat dans la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 (art. 3 : Le Gouvernement s'attachera à obtenir de la Communauté économique européenne la prise en compte des objectifs de la présente loi dans les décisions de politique agricole et d'action régionale, notamment lors de la fixation des prix agricoles et des négociations portant sur les relations commerciales multilatérales et les conditions d'adhésion ou d'association de nouveaux Etats) sans que le Gouvernement n'y décèle une injonction du Parlement au pouvoir exécutif.

Votre Commission vous demande donc d'adopter cet article additionnel.

## TITRE PREMIER

### Dispositions générales.

#### CHAPITRE PREMIER

### DÉLIMITATION DE LA ZONE DE MONTAGNE ET DES MASSIFS

#### Article premier.

##### *Délimitation de la zone de montagne.*

La définition des zones de montagne repose sur des critères exclusivement agricoles. Sont comprises dans la zone de montagne les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation des possibilités de mise en valeur des terres et un accroissement des coûts de production dus :

- à l'altitude et au climat qui restreignent la période de végétation ;

- à l'existence de fortes pentes qui empêche la mécanisation, ou la rend très onéreuse ;

- à la combinaison de ces deux premiers facteurs lorsque le handicap résultant d'un seul d'entre eux est moins accentué.

Ces critères sont repris du texte de l'article 2 du décret n° 77-566 du 3 juin 1977 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, décret transposant en droit interne la directive n° 75-268 du Conseil des communautés européennes du 28 avril 1975 relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées. La délimitation de chaque zone de montagne intervient par arrêté interministériel.

Conformément à ces critères, des arrêtés du 20 février 1974, du 28 avril 1976, du 18 janvier 1977, du 3 novembre 1977, du 13 novembre 1978, du 29 février 1982, du 29 septembre 1983 ont opéré la délimitation des zones de montagne. Rappelons que



celles-ci comprennent 5.436 communes et 138 fractions de commune, soit une superficie de 116.000 kilomètres carrés, c'est-à-dire environ 21 % du territoire national.

Votre Commission observe que les critères de délimitation des zones de montagne sont essentiellement agricoles. Elle estime qu'il y a lieu de donner une définition plus générale de ces régions. Aussi, elle vous propose un **amendement** qui tend à indiquer, avant le texte proposé pour la délimitation des zones de montagne, que celles-ci sont constituées par les territoires qui, du fait de l'altitude, du relief, de la pente et du climat, subissent des handicaps significatifs occasionnant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice des activités économiques.

Votre Commission vous soumet en outre un **amendement** en vue de préciser la nature « particulière » du matériel agricole nécessaire aux exploitations de montagne ; il s'agit là de la reprise du texte même de la directive communautaire du 28 avril 1975 (art. 3 deuxième alinéa).

Compte tenu de ces deux **amendements**, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article.

## Article 2.

### *Délimitation de la zone de montagne dans les départements d'outre-mer.*

Les critères de délimitation de la zone de montagne sont précisés comme suit par cet article :

- altitude supérieure à 500 mètres à la Réunion, et à 350 mètres à la Guadeloupe et à la Martinique ;
- altitude supérieure à 100 mètres et dénivellation d'au moins 15 %.

Ces critères de délimitation sont directement repris du décret n° 75-202 du 18 mars 1975.

Ils ont abouti au classement en zone de montagne de 1.900 kilomètres carrés à la Réunion, 550 kilomètres carrés à la Martinique et 500 kilomètres carrés en Guadeloupe.

Dans le souci de cohérence entre la réglementation communautaire et nationale en vigueur et des dispositions de la loi, votre Commission vous convie à *adopter* cet article sans le modifier.

### **Article 3.**

#### *Reconnaissance du massif comme unité d'aménagement du territoire et de développement régional.*

Ainsi qu'il est exposé dans la première partie du présent rapport, la politique de rénovation rurale en montagne a permis de mettre en évidence la pertinence du choix du massif comme unité d'aménagement de l'espace et de programmation.

L'accroissement des prérogatives des régions et des départements dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'action économique rend particulièrement impérieux le choix d'unités opérationnelles à l'échelon desquelles pourra se développer la coopération interrégionale et interdépartementale. Cette coopération s'impose d'autant plus que tous les massifs de montagne, à l'exception des Alpes du Nord, des Alpes du Sud et de la Corse chevauchent les limites de plusieurs régions.

Le présent article définit le massif comme une entité géographique, économique et sociale composée de la zone de montagne et des zones qui lui sont immédiatement contiguës (les zones de piémont par exemple).

Cet article énumère les sept massifs que sont les Alpes du Nord, les Alpes du Sud, la Corse, le Massif central, le Massif du Jura, les Pyrénées, le Massif Vosgien. La délimitation de chaque massif est effectuée par décret.

Votre Commission a consacré un long débat à l'opportunité du sectionnement du Massif central en plusieurs massifs.

Dans les D.O.M., il y a un massif par département qui comprend exclusivement les zones de montagne. Votre Commission souscrit à la reconnaissance du massif comme unité opérationnelle pour la définition et la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement de la montagne.

Elle émet toutefois deux observations.

On peut craindre, tout d'abord que le massif ne devienne un niveau intermédiaire et supplémentaire d'administration territoriale. Il est en effet conforme à l'esprit de la loi de susciter une coopération entre les régions et entre les départements pour élaborer le plan du massif et mettre en œuvre ses actions prioritaires. Dès lors que certaines politiques sectorielles (agriculture,

tourisme, développement économique, culture...) ont pour cadre géographique le massif de montagne, il pourrait ne pas constituer uniquement une unité de planification ou de programmation. L'évolution du massif comme échelon intermédiaire d'administration territoriale semble d'autant plus envisageable que celui-ci sera doté d'une institution consultative et représentative : le comité de massif.

La seconde observation porte sur l'imbrication de deux entités géographiques : la zone de montagne et le massif. Schématiquement, on peut considérer la zone de montagne comme le périmètre d'application de mesures de politique agricole différenciée (indemnité spéciale montagne, aides aux investissements, majoration de la dotation d'installation...) et le massif comme unité opérationnelle de planification et d'aménagement du territoire. Or, ces deux entités ne coïncident pas. Il s'ensuivra, par exemple, une mise en œuvre spécifique des quotas laitiers dans la zone de montagne et l'application du régime de droit commun dans le reste du massif. De même sera-t-il malaisé de faire admettre à des agriculteurs installés dans le périmètre d'un massif mais hors des zones de montagnes et de piémont qu'ils ne peuvent bénéficier de l'I.S.M. Votre Commission s'interroge sur la possibilité de faire coïncider la zone de montagne élargie à la zone de piémont avec les limites de chaque massif ; la renégociation de la directive communautaire de 1975 aurait pu être la circonstance propice à une telle normalisation de la carte des zones de montagne et des zones de piémont.

Votre Commission vous propose un **amendement** tendant à préciser que la délimitation du massif sera bien opérée par décret, mais après consultation des conseils généraux concernés.

Sous réserve de cet **amendement**, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article.

## CHAPITRE II

### DES INSTITUTIONS SPÉCIFIQUES À LA MONTAGNE

#### Article 4 A (nouveau).

*Création d'un conseil national pour le développement,  
l'aménagement et la protection de la montagne.*

L'idée de la création d'un conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne, lancée par plusieurs organismes dont la F.F.E.M. (Fédération française de l'économie montagnarde), a été reprise, à l'initiative de son rapporteur, par l'Assemblée nationale.

Votre Commission vous propose tout d'abord un **amendement** tendant à dénommer cette institution « Conseil national de la montagne ».

Cette instance comprend des représentants du Parlement, des organisations nationales représentatives du milieu montagnard et des comités de massif. La composition de ce conseil, présidé par le Premier ministre, et les règles de son fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Votre Commission croit utile de préciser que ce conseil comporte la participation de « chacun » des comités de massif et de représentants des assemblées permanentes des établissements publics consulaires ; elle vous soumet deux **amendements** à cet effet.

Le Conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne exerce des fonctions consultatives. Il est consulté :

- dans le cadre de la préparation de la première loi de plan ;
- sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des crédits du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) et du **fonds interactivités pour l'autodéveloppement en montagne** qui est créé par la loi de finances pour 1985 (budget de l'Aménagement du territoire chapitre 65-03, art. 30 doté à hauteur de 48 millions de francs).

Il formule des avis et des propositions sur les objectifs et les composantes de la politique de la montagne. Il contribue par ses

avis à faciliter la coordination des actions publiques en zone de montagne. Il est informé chaque année des programmes d'investissements de l'Etat dans les différents massifs.

Votre Commission vous propose un **amendement** tendant à une nouvelle dénomination du fonds interactivités pour l'auto-développement de la montagne qu'elle estime préférable d'appeler « fonds interministériel pour le développement et l'aménagement de la montagne » par coordination avec le texte proposé pour l'article premier A. Rappelons que ce fonds devrait contribuer au financement d'actions d'animation ou d'appui technique au développement.

En second lieu, votre Commission vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que le Conseil national sera consulté sur les projets de dispositions réglementaires prévues à l'article 5 A (nouveau) pour ce qui concerne l'adaptation des décrets et arrêtés à la situation particulière des zones de montagne.

Sous le bénéfice de l'adoption de ces **cinq amendements**, votre Commission vous propose de *voter* cet article.

#### **Article 4.**

##### *Création des comités de massif.*

La politique de rénovation rurale en montagne a permis de mettre en évidence la lacune double constituée par la non-coïncidence des massifs avec les limites des collectivités territoriales et par l'absence d'institution représentative des collectivités locales, des régions et des activités économiques et sociales. Les comités de rénovation rurale n'assuraient en effet que très imparfaitement la double fonction de représentation et de proposition auprès du commissaire à l'aménagement. Après avoir reconnu le massif comme unité d'aménagement et de planification, le projet de loi, par le présent article, crée une institution spécifique : le comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif que votre Commission, par un **amendement**, vous propose de dénommer « comité de massif ». Bien que cette épithète ait été supprimée du texte initial par un amendement adopté à l'Assemblée nationale, ce comité est une instance consultative dotée de surcroît de certains pouvoirs de proposition.

Il est composé de manière mixte de représentants des collectivités territoriales : régions, communes ou leurs groupements, et de représentants des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif. Les représentants des collectivités publiques décentralisées occupent au moins la moitié des sièges

au sein du comité de massif qui est présidé par le représentant de l'Etat chargé d'assurer la coordination dans le massif. La composition des comités de massif et leurs règles de fonctionnement sont précisées par décret en Conseil d'Etat. Votre Commission est favorable à ce que le comité de massif soit composé majoritairement d'élus, M. Jacques Moutet ayant proposé deux tiers d'élus.

Concernant la composition du comité de massif, votre Commission n'ignore toutefois pas les réserves émises par les organisations économiques et sociales quant à la représentation majoritaire des délégués des collectivités territoriales. Elle estime cependant cette règle fondée, dès lors que le comité de massif est appelé à se prononcer sur des programmes d'aménagement et d'équipement qui sont exécutés et financés par les collectivités publiques.

Dans le cadre de ses attributions consultatives, le comité participe à la définition des programmes d'aménagement et de développement du massif, notamment à la faveur de l'élaboration du plan des régions. Il favorise la coordination des actions publiques. Concernant cette dernière attribution, votre Commission suggère que le représentant de l'Etat chargé de la coordination du massif, c'est-à-dire vraisemblablement un commissaire de la République, soit accompagné, lors des sessions du comité de massif, des représentants des administrations déconcentrées de l'Etat qui participent à l'exécution des programmes de développement et d'aménagement.

Le comité est en outre consulté sur des projets de décision touchant l'urbanisme et les aménagements touristiques : il formule un avis sur les prescriptions particulières de massif instituées en application des articles L. 111-1-1 et L. 145-7 (art. 38 du projet de loi) du Code de l'urbanisme ainsi que sur les projets d'unités touristiques nouvelles. Par **amendement**, votre Commission vous propose de préciser qu'il s'agit, au septième alinéa, de « projets » d'U.T.N. par coordination avec la terminologie retenue à l'article L. 145-11 sous l'article 38. Dans ce cas, le comité constitue en son sein une Commission composée, au moins pour moitié, d'élus locaux ; votre Commission vous suggère de préciser, par un **amendement**, que cette commission spécialisée rend son avis au lieu et place du comité de massif et que le nombre maximal de ses membres est limité à 13. Cette précision semble s'imposer, à la fois pour éviter des frais nouveaux relatifs aux dossiers U.T.N., et aussi pour tenir compte du fait que le comité de massif, qui peut comporter un grand nombre de membres, ne se réunira pas fréquemment. Cette faible fréquence nuirait à un examen rapide des projets.

Concernant le financement de la politique de la montagne, le comité de massif est informé des programmes d'investissement des

collectivités publiques et des programmes de développement agricole ; il est consulté sur les conditions générales d'attribution des crédits du fonds spécifique à l'aménagement de la montagne.

S'agissant des attributions consultatives à caractère financier, votre Commission vous soumet **deux amendements**.

Le premier vise à la consultation du comité de massif sur les conditions générales d'attribution des aides allouées par le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.), lequel fonds, ainsi qu'on l'a souligné dans l'exposé général du présent rapport, apporte une contribution décisive à la réalisation des actions de développement et d'équipement en montagne ; le même amendement harmonise la dénomination du fonds d'intervention spécifique à la montagne avec celle proposée à l'article 4 A (nouveau). Le second amendement a pour but d'étendre à l'ensemble des programmes de développement économique la consultation du comité prévue à l'avant dernier alinéa de cet article.

Compte tenu de ces **amendements**, votre Commission vous invite à *adopter* cet article ainsi modifié.

#### **Article additionnel après l'article 4.**

##### *Dispositions particulières aux départements d'outre-mer.*

L'article 3 du projet de loi précise que, dans les départements d'outre-mer, il y a un massif par département qui comprend uniquement les zones de montagne.

Compte tenu de cette caractéristique, il ne paraît pas nécessaire de mettre en place une assemblée consultative supplémentaire, le comité de massif, qui exercerait ses compétences à côté du conseil général et du conseil régional.

En conséquence, l'article 5 du projet de loi indique que, dans les D.O.M., le conseil régional précise les objectifs et les actions constitutifs de la politique de développement et d'aménagement de la montagne.

Votre Commission estime plus cohérent de placer les dispositions relatives aux D.O.M. dans le chapitre II du titre premier, qui traite des institutions spécifiques à la montagne.

Elle vous propose donc un **amendement** tendant à insérer un article additionnel à cet effet après l'article 4 et aussi d'*adopter* cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

## CHAPITRE III

### DU DROIT À LA DIFFÉRENCE

Votre Commission s'étonne de l'utilisation d'un tel intitulé pour désigner les articles relatifs à l'adaptation des dispositions concernant la planification, les investissements publics, les services collectifs. Aussi, elle vous propose, après un long débat, de substituer à cette dénomination du chapitre III celle de « De la politique spécifique à la montagne ». Elle vous soumet un **amendement** à cet effet.

#### Article 5 A (nouveau).

##### *Adaptation des dispositions de portée générale aux spécificités de la montagne.*

Cet article reprend, avec quelques modifications, les termes du premier alinéa de l'article 3 du projet de loi initial. Il précise que les dispositions de portée générale et celles qui sont relatives au développement économique et social et à la protection de la montagne peuvent être adaptées à la spécificité de la montagne et à la situation particulière de chaque massif.

Cet article exprime en fait deux idées confondues dans sa rédaction :

- l'adaptation des dispositions (sous-entendu réglementaires) de portée générale à la spécificité de la montagne ;

- l'adaptation des dispositions relatives au développement économique et social et à la protection de la montagne à la situation particulière de chaque massif.

Votre Commission vous propose un **amendement** qui, dans une nouvelle rédaction de cet article, exprime de manière distincte ces deux idées, et qui ajoute une précision importante : « Ainsi, pour faciliter le financement de la création et du fonctionnement d'activités nouvelles en zone de montagne, des modulations pourront être apportées aux règles de l'encadrement du crédit imposées aux établissements de crédit. »

Elle vous demande d'*adopter* cet article ainsi amendé.



## Article 5.

### *Prise en compte de la politique de la montagne dans la planification.*

Dès lors que le développement, l'aménagement et la protection de la montagne sont reconnus comme des priorités de la politique d'aménagement du territoire et de développement régional, il paraît nécessaire que cette priorité figure dans le plan de la Nation et dans celui des régions et s'exprime dans les contrats de plan conclus entre l'Etat et les collectivités publiques décentralisées. Le présent article prévoit la présentation de dispositions spécifiques au développement économique, social et culturel de chaque massif dans le plan régional, le comité de massif étant consulté sur ces dispositions.

Cet article dispose, en outre, que les contrats de plan traduisent la priorité donnée par l'Etat au développement de la montagne. Votre Commission souscrit à ce dispositif, mais elle estime que le caractère prioritaire du développement de la montagne doit être exprimé dans le plan de la Nation, qui a vocation à retracer les orientations fondamentales de la politique d'aménagement du territoire, et non pas seulement dans le cadre des contrats de plan. **Elle rappelle à cet effet que la montagne est pratiquement absente des deux lois relatives au IX<sup>e</sup> Plan.** Elle ne semble faire l'objet que d'une mention incidente dans le programme prioritaire n° 9 (réussir la décentralisation). Elle vous soumet un **amendement** à cet effet. Elle vous soumet un second **amendement** tendant à préciser la rédaction de la dernière phrase, du premier alinéa.

Par un troisième **amendement**, elle vous propose de supprimer le dernier alinéa de cet article relatif aux départements d'outre-mer, ces dispositions ayant été introduites dans un article additionnel après l'article 4.

Votre Commission vous invite à adopter ces trois **amendements** et à *adopter* cet article ainsi modifié.

**Article 5 bis : (nouveau).**

*Prise en compte des objectifs de la politique de la montagne par les programmes régionaux de l'Education nationale, de la formation professionnelle et de la recherche.*

Le premier alinéa de cet article, qui figurait à l'article 5 dans le projet de loi initial, précise que le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, le programme régional d'apprentissage et de formation continue, les programmes pluriannuels d'intérêt régional de la recherche prennent en compte les dispositions du plan régional relatives au développement économique, social et culturel de chaque massif.

Un second alinéa, dû à un amendement de M. Jean-Jacques Benetière, précise que les établissements d'enseignement agricole doivent tenir compte de la spécificité de l'environnement naturel, économique et social des massifs dans la mise en œuvre de leurs missions de développement agricole et rural.

Votre Commission estime que tous les établissements d'enseignement professionnel doivent adapter l'exercice de leurs fonctions d'enseignement, de formation et de développement aux conditions particulières de la montagne. Aussi, elle vous propose un **amendement** visant à élargir à l'ensemble des établissements d'enseignement professionnel les dispositions de ce second alinéa.

Compte tenu de cet **amendement**, votre Commission vous invite à adopter cet article ainsi modifié.

**Article additionnel après l'article 5 bis.**

*De la formation aux métiers du tourisme.*

A l'initiative des élus et des assemblées consulaires, les zones de montagne se sont dotées d'outils permettant la formation des ruraux aux métiers du tourisme. Ainsi a été créé en 1977, à l'initiative de la chambre régionale de commerce et d'industrie (C.R.C.I.) Provence-Côte d'Azur, Corse, le Centre régional des enseignements touristiques (C.R.E.T.), qui a son siège à Briançon.

Etablissement tout à fait original par ses activités et sa pédagogie, il a pour objectif de former des jeunes de plus de dix-huit ans aux métiers de l'hôtellerie et de la restauration, de la montagne, de l'artisanat et de l'équitation.

Cette création répondait à l'inadaptation aux besoins locaux des structures de la formation professionnelle. De la même manière a été créée à Autrans l'A.F.R.A.T. (Association pour la formation des ruraux aux activités du tourisme), qui témoigne du même souci de fournir une formation professionnelle adaptée à la structure de l'emploi dans les massifs de montagne.

Toutefois, ces organismes privés, dont la qualité de l'enseignement dispensé n'a jamais été mise en doute, rencontrent des difficultés financières. En effet, les conventionnements dont ils peuvent bénéficier ne prennent pas suffisamment en considération le fait qu'il s'agit bien d'organismes assurant une véritable formation professionnelle, et non pas simplement une initiation ou une formation générale. Par le présent article additionnel, votre Commission vous propose de reconnaître expressément la vocation de ces centres de formation des ruraux aux activités du tourisme, qui est d'assurer une formation professionnelle adaptée aux spécificités de l'économie montagnarde. Elle vous propose également, par voie de conséquence, de disposer que les modalités de conventionnement de ces centres doivent tenir compte de la nature de la formation ainsi dispensée.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

### **Article 5 *ter* (nouveau).**

#### *Constitution de groupements d'intérêt public de recherche.*

En application de cet article, des groupements d'intérêt public conformes aux dispositions de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pourront être constitués pour la recherche et le développement technologique, pourront exercer des activités de recherche, de valorisation de la recherche, d'expérimentation, de diffusion d'informations ou de formation dans les domaines de la protection, de la mise en valeur ou du développement de la montagne ; ces groupements d'intérêt public, créés pour une période déterminée, pourront mettre en place et gérer des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Rappelons que ces groupements sont constitués entre deux ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé et comportent la participation d'au moins une personne morale de droit public. Votre Commission estime souhaitable d'encourager la création d'institutions de recherche spécifiques au milieu montagnard et de prévoir comme support juridique des groupements d'intérêt public qui comprennent des personnes morales de droit public et des partenaires privés.

· Votre Commission vous demande d'*adopter* cet article sans modification.

#### **Article 5 quater (nouveau).**

*Rôle du comité institué en application de l'article 91 de la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*

Le comité institué conformément à l'article 91 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a pour mission de proposer des mesures d'allégement, de simplification, d'unification ou d'adaptation aux conditions locales des prescriptions et des procédures techniques applicables par les collectivités locales.

Le présent article dispose que ce comité propose des dispositions particulières relatives aux prescriptions et procédures techniques qui s'appliquent aux communes, aux départements, aux régions et à leurs établissements publics concernés par la zone de montagne.

Votre Commission approuve le souci exprimé par cet article d'adapter les prescriptions et procédures techniques aux spécificités des collectivités locales de montagne.

Votre Commission vous demande d'*adopter* cet article sans modification.

#### **Article 5 quinquies (nouveau).**

*Adaptation des règles de mise en œuvre des crédits de l'Etat affectés aux investissements.*

L'article 10 du décret n° 72-196 du 10 mars 1972 prévoit que, sauf dérogations prévues par décret ou arrêté contresigné par le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, la décision

attributive de subventions doit être préalable au commencement de l'opération à subventionner.

Du fait des conditions climatiques, qui réduisent la période pendant laquelle certains travaux peuvent être exécutés, cette disposition occasionne des retards dans l'exécution des équipements subventionnés par l'Etat. C'est pour pallier le caractère général de cette règle que le présent article prévoit que les procédures de mise en œuvre des crédits de l'Etat affectés à des investissements dans le domaine du bâtiment et des travaux publics devront tenir compte des contraintes climatiques. Votre Commission approuve cette adaptation des conditions d'exécution des investissements de l'Etat.

Votre Commission vous demande d'*adopter* cet article sans modification.

### **Article 6.**

#### *Organisation des services publics en montagne.*

La conférence constituée en application de l'article 29 de la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a pour fonction de favoriser l'harmonisation des investissements. Elle se réunit au moins deux fois par an pour procéder à un examen des projets d'investissements de l'Etat et du département en vue de rechercher la coordination des initiatives du département et des services techniques déconcentrés de l'Etat.

Le présent article tend à confier à cette conférence le soin de faire des propositions au président du conseil général et au représentant de l'Etat sur l'organisation des services publics en vue d'améliorer les prestations fournies au public, notamment en facilitant et en développant la polyvalence de ces services. Votre Commission approuve la démarche de cet article, qui tend à une meilleure adaptation des services collectifs en milieu montagnard.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

**Article 6 bis (nouveau).**

*Emissions locales radiodiffusées en montagne.*

Cet article ouvre la possibilité de procéder à des aménagements techniques particuliers, en vue de permettre une bonne réception des émissions des services locaux de radiodiffusion en zone de montagne. Cette disposition est particulièrement attendue, notamment par les responsables des radios locales mises en place dans les parcs régionaux, en raison des difficultés techniques d'émission qu'ils rencontrent.

Cette disposition constitue une adaptation, pour le milieu montagnard, de l'article 81 de la loi n° 12-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

## TITRE II

### **Mesures tendant à assurer le développement économique et social en montagne.**

#### CHAPITRE PREMIER

#### **MESURES TENDANT À ASSURER LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS AGRICOLES, PASTORALES ET FORESTIÈRES**

##### SECTION PREMIÈRE

##### **Aménagement foncier.**

##### **Article 7 A (nouveau).**

##### *Objectifs de la politique agricole en montagne.*

Cet article additionnel est dû à l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté à la commission spéciale par M. Louis Besson.

Les dispositions de ce texte reconnaissent à l'agriculture en montagne une mission d'intérêt général au titre de la production et à celui de l'aménagement de l'espace.

La politique agricole en montagne reçoit pour mission :

- d'encourager des types de développement agricole adaptés aux particularités montagnardes ;
- d'assurer la préservation des terres à vocation agricole ;
- de prendre en compte les spécificités de l'agriculture de montagne dans l'organisation et la gestion des marchés ;
- de faire l'objet d'une mise en œuvre différenciée afin de prendre en compte les handicaps naturels et d'adapter le finance-

ment des investissements et des services d'appui technique aux exploitants et à leurs groupements.

Votre Commission souscrit dans l'ensemble aux orientations définies dans cet article. Elle observe cependant que l'application des mesures destinées à limiter la production laitière, malgré quelques aménagements, est contraire aux objectifs définis dans les dispositions de cet article. L'élevage de montagne, du fait de rendements plus faibles et de la transformation du lait en fromage, n'est pas à l'origine des excédents de poudre de lait et de beurre ni des dépenses de soutien des marchés.

Votre Commission vous propose, par un amendement, une nouvelle rédaction de cet article, qui distingue plus clairement les objectifs et les composantes de la politique agricole en montagne. Cet amendement vise en outre à mettre en évidence les spécificités de l'élevage et de l'économie laitière en zone de montagne.

Elle vous demande, en conséquence, d'adopter cet article dans la nouvelle rédaction qu'elle vous soumet.

#### Article 7.

*Extension des compétences des sociétés d'aménagement  
foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.)  
en zone de montagne.*

Cet article tend à confier de nouvelles missions aux S.A.F.E.R. en zone de montagne.

Tout d'abord, les S.A.F.E.R. peuvent apporter leur concours aux communes de moins de 2.000 habitants (limite fixée par un amendement voté par les députés) pour la mise en œuvre des procédures d'aménagement foncier communal, en exerçant pour leur compte le droit de préemption sur des terrains.

En second lieu, les S.A.F.E.R. peuvent demander l'autorisation d'exploiter des terres incultes ou manifestement sous-exploitées, sous réserve qu'une collectivité publique se soit engagée à devenir titulaire du bail (art. 12 du projet de loi, art. 40-1 du Code rural).

En outre, les conditions dans lesquelles les S.A.F.E.R. peuvent contribuer à la constitution de réserves foncières par les collectivités locales, leurs groupements, les associations syndicales de propriétaires, sont élargies dans les zones de montagne. Dans ces zones, les rétrocessions peuvent intervenir au profit de sociétés d'économie mixte locale; le plafond de 5 % des superficies acquises est porté à 10 %, à condition que les cessions supplémentaires interviennent en zone de montagne.

Votre Commission ne méconnaît pas la vocation agricole donnée aux S.A.F.E.R. par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960. Toutefois, elle admet la nécessité pour les petites



communes à présent investies de responsabilités éminentes dans la préparation des documents d'aménagement foncier et dans la mise en œuvre des procédures de zonage (remembrement - aménagement) de disposer d'un partenaire technique spécialisé dans les interventions foncières, sans que cette intervention n'inclue des actions de viabilisation ou de construction.

Aussi votre Commission vous propose-t-elle d'*adopter* le présent article sans modification.

### **Article 8.**

#### *Rôle de la commission communale d'aménagement foncier vis-à-vis de la procédure de remembrement - aménagement.*

Le remembrement - aménagement consiste dans la mise en œuvre simultanée d'un document d'urbanisme comportant un zonage de l'espace, et des opérations de remembrement du parcellaire. Cette procédure d'aménagement foncier a été instituée par la loi d'orientation du 4 juillet 1980.

La Commission communale d'aménagement foncier constituée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département est le maître d'œuvre des opérations de remembrement. A ce titre, elle détermine les périmètres d'action foncière : le ou les périmètres de remembrement, celui ou ceux de réorganisation foncière, celui ou ceux des échanges amiables, le ou les périmètres des massifs forestiers susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'aménagement distincte, celui ou ceux des zones où la réalisation d'opérations d'aménagement foncier occasionnerait des charges excessives.

Le présent article a pour but de prévoir que la commission communale d'aménagement foncier fixe le ou les périmètres à l'intérieur desquels elle est d'avis de procéder aux opérations de remembrement - aménagement.

Il convient en effet que la commission communale d'aménagement foncier se voit reconnaître la prérogative de fixer le périmètre des zones qui feront l'objet du remembrement - aménagement introduit par la loi d'orientation agricole de 1980.

Votre Commission vous invite à *adopter* cet article sans modification.

## Article 9.

### *Dispositions relatives au remembrement - aménagement.*

Cet article a pour objet de compléter les dispositions du Code rural relatives au remembrement afin de préciser les conditions dans lesquelles sont conduites les opérations de remembrement - aménagement.

I.- Le premier paragraphe de cet article tend à préciser, à l'article 19 du Code rural, que, lorsqu'un remembrement - aménagement est prescrit, les dispositions de cet article relatives à l'amélioration des conditions d'exploitation ne s'appliquent qu'aux terres agricoles. Ces dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article 19 du Code rural assignent comme but au remembrement la constitution d'exploitations d'un seul tenant ou de grandes parcelles bien groupées et l'aménagement rural de la zone remembrée ; le remembrement ne doit pas conduire à allonger la distance moyenne des parcelles au siège de l'exploitation, si ce n'est du fait du regroupement des parcelles.

Il paraît effectivement logique d'exclure les parcelles urbanisables du champ d'application des dispositions relatives à la réorganisation des parcelles à vocation agricole.

II.- Le deuxième paragraphe de l'article 9 du projet de loi a pour objet de modifier le paragraphe I de l'article 19-I du Code rural relatif au remembrement - aménagement. Plusieurs précisions sont apportées quant aux conditions dans lesquelles une opération de remembrement - aménagement peut être ordonnée :

- la nature du document d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision concomittante au remembrement entraîne la mise en œuvre du remembrement - aménagement est précisée : il s'agit du plan d'occupation des sols, seul document d'urbanisme opposable aux tiers ;

- le remembrement - aménagement peut être ordonné sur une commune ou à l'échelon intercommunal ;

- le fait générateur du remembrement - aménagement est la constitution de la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier ;

- la décision d'ordonner le remembrement - aménagement et la délimitation du périmètre de cette opération sont prises par le représentant de l'Etat dans le département, après accord du ou des conseils municipaux.

III.- Le paragraphe III de cet article introduit un article 19-2 dans le Code rural, afin de préciser les conditions de réalisation du remembrement - aménagement.

Le premier alinéa de cet article 19-2 du Code rural comporte une dérogation au principe de l'équivalence des restitutions énoncé au II de l'article 19-1. Conformément aux dispositions de cet article, chaque propriétaire reçoit une superficie de terres agricoles et une surface de terrains urbanisables calculées au prorata de ses droits. Selon les dispositions qui sont proposées, la commune peut demander que les terres qui lui sont rétrocédées soient situées en zone urbanisable dans la limite de la moitié de la superficie de ces terrains urbanisables. Cette mesure est destinée à faciliter la constitution de réserves foncières par les communes.

Les terres attribuées à la S.A.F.E.R., situées en zone urbanisable, peuvent être cédées par cette société aux collectivités locales, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux associations syndicales de propriétaires, aux organismes publics ou aux institutions reconnues d'utilité publique, et, en zone de montagne, à des sociétés d'économie mixte locale dans la limite de 5 % de leurs acquisitions annuelles ou de 10 % en zone de montagne. Cette disposition a pour but de conduire les S.A.F.E.R. à rétrocéder aux collectivités publiques les terrains urbanisables qui leur ont été alloués à la faveur d'un remembrement.

Le troisième alinéa de cet article 19-2 prévoit qu'un propriétaire puisse demander à la commission communale d'aménagement foncier à recevoir uniquement des terrains agricoles. Cette demande peut être rejetée si elle est susceptible de compromettre la bonne réalisation du remembrement - aménagement. Les modalités de présentation et d'instruction de cette demande seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette mesure peut concerner un exploitant agricole qui souhaite recevoir la totalité des attributions auxquelles il a droit en terres agricoles. Cependant, la multiplication de telles demandes pourrait avoir pour conséquence de limiter de manière excessive la superficie des terrains affectés à l'urbanisation ou à des équipements publics. C'est pourquoi ce même alinéa prévoit la possibilité pour la commission communale de rejeter une telle demande, dès lors que sa satisfaction entraverait la réalisation des opérations d'aménagement foncier et de zonage.

IV. - Le paragraphe IV de cet article 9 a pour objet de compléter le Code rural par un article 19-3 qui précise les conditions de mise en œuvre d'un remembrement - aménagement.

Le premier alinéa de cet article 19-3 habilite la commission communale à décider, après accord du conseil municipal, de la constitution d'une association foncière urbaine, dont elle déter-

minc le périmètre dans la zone urbanisable. Dès lors, les propriétaires concernés seront membres de l'association foncière urbaine chargée d'exécuter les travaux liés à la réalisation d'un lotissement.

Si l'association foncière urbaine n'est pas créée, les terrains situés en zone urbanisable, mais sur lesquels il ne peut être construit au regard du P.O.S. en raison de leur forme ou de leur surface, sont regroupés et attribués en indivision, en une ou plusieurs parcelles constructibles conformément au règlement du plan d'occupation des sols.

V. - L'article 19-4, introduit dans le Code rural par le paragraphe V de cet article 9 du projet de loi, prévoit que, dans le cas où l'association foncière urbaine n'est pas constituée, les travaux de voirie et d'équipement en réseaux divers de la zone urbanisable sont décidés par la commission communale et exécutés aux frais des propriétaires par l'association foncière créée d'office en application de l'article 27 du Code rural pour exécuter les travaux d'aménagement de chemins d'exploitation et les autres travaux connexes au remembrement. La répartition des dépenses de viabilisation de la surface affectée à l'urbanisation s'effectue, comme en matière de travaux connexes, proportionnellement aux droits des propriétaires. L'assiette des ouvrages collectifs est prélevée sans indemnité sur la totalité de la surface affectée à l'urbanisation.

VI. - Le premier alinéa de l'article 21 du Code rural dispose que chaque propriétaire reçoit, par la nouvelle distribution consécutive au remembrement, une superficie globale équivalente, en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés, déduction faite de la surface nécessaire aux ouvrages collectifs réalisés par les travaux connexes, et compte tenu des servitudes maintenues ou créées.

Ce paragraphe VI de l'article 9 vise à ajouter un alinéa nouveau après celui évoqué ci-dessus, de sorte à étendre cette règle d'équivalence au remembrement - aménagement. Dans ce cas, cette règle s'applique à l'ensemble du périmètre de la zone, c'est-à-dire aux terres agricoles comme aux terrains urbanisables.

VII. - L'article 23 du Code rural dispose que, sauf exception justifiée, le remembrement doit aboutir à créer une seule parcelle par propriétaire dans une masse de répartition. Le paragraphe VII de l'article 9 du projet de loi complète ces dispositions en prévoyant la possibilité de déroger à ce principe de l'unicité de la parcelle dans la zone affectée à l'urbanisation à l'intérieur d'un périmètre de remembrement - aménagement.

VIII. - Le paragraphe VIII de l'article 9 a pour but de coordonner les dispositions de l'article 27 du Code rural relatives à l'association foncière chargée d'effectuer les travaux connexes avec les dispositions proposées au paragraphe V (art. 19-4 du

Code rural) relatives à l'intervention de cette association foncière dans les travaux de viabilisation d'un lotissement.

IX. - Le paragraphe IX de l'article 9 vise à compléter les dispositions de l'article 28 du Code rural, relatives aux fonctions de l'association foncière chargée de réaliser les travaux connexes au remembrement. L'association foncière pourra assurer temporairement la mise en valeur agricole des terrains situés en zone constructible mais non encore urbanisés, après accord éventuel de l'association foncière urbaine ; pour assurer cette gestion temporaire, l'association foncière peut passer des conventions qui ne relèvent pas du statut du fermage. Ce complément apporté à l'article 28 du Code rural permettra d'exploiter des terrains classés en zone constructible par le P.O.S., mais non encore construits. A cet effet, il est nécessaire de prévoir l'établissement de conventions d'occupation précaire, qui échappent au champ d'application du statut du fermage.

Votre Commission considère que les modifications ou compléments apportés au Code rural permettront de rendre opérationnelle la procédure du remembrement - aménagement instituée par la loi d'orientation agricole de 1980. Elle estime que le remembrement - aménagement constitue une procédure particulièrement adaptée à la vocation agricole et touristique des communes de montagne. De plus, le remembrement - aménagement permet une répartition équitable des terres agricoles et des terrains urbanisables entre les propriétaires, évitant ainsi les disparités engendrées par la mise à l'étude chronologique d'une opération de remembrement et d'un plan d'occupation des sols.

En conséquence, votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### **Article additionnel après l'article 9.**

##### *Réglementation des boisements.*

L'extension anarchique des boisements en montagne compromet les possibilités de développement de l'agriculture en la privant de terres cultivables ou de pâturages. Il paraît donc souhaitable de favoriser la réglementation des boisements à la faveur, notamment, de l'établissement des documents d'urbanisme. L'élaboration ou la révision d'un plan d'occupation des sols pourrait être l'occasion de définir les zones à vocation forestière et les zones à vocation agricole.

A cet effet, votre Commission vous soumet un *amendement* qui tend à insérer un article additionnel après l'article 9, complé-

tant l'article 52-1 du Code rural, qui définit les modalités de réglementation des boisements.

Elle vous demande d'adopter cet article additionnel.

### **Article 9 bis.**

Cet article, ajouté lors des délibérations de l'Assemblée nationale, a pour objet de coordonner la rédaction des articles 9, 11 et 12 du Code rural avec les modifications apportées par les articles qui suivent à la législation sur les terres incultes récupérables. Ces articles introduisent la notion de sous-exploitation manifeste. Puisqu'il s'agit d'un article de coordination, votre Commission vous propose sa suppression par un amendement à cette section du projet de loi et son insertion à la fin de la section II, consacrée à la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées.

## **SECTION II**

### *Mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées.*

Par suite du désintérêt de propriétaires qui parfois ne résident plus sur place et de leur refus de donner à bail leurs biens et de participer à des opérations d'aménagement foncier, d'importantes superficies demeurent incultes ou insuffisamment exploitées en montagne.

La Commission d'enquête de l'Assemblée nationale évaluait à 56.000 hectares ces terres laissées en état d'inculture, 250.000 hectares pouvant faire l'objet d'une remise en valeur agricole ou pastorale et 310.000 hectares d'une utilisation forestière.

Il convenait donc d'adapter la législation relative aux terres incultes récupérables, afin de favoriser la remise en valeur de ces fonds par des exploitants agricoles montagnards.

Tel est l'objet des articles de cette section du projet de loi qui tendent à compléter la notion d'inculture par celle de sous-exploitation manifeste.

## Article 10.

### *Demande de mise en valeur de terres incultes ou manifestement sous-exploitées, présentée par un exploitant.*

#### *I. - Extension de la législation sur les terres incultes récupérables aux terres manifestement sous-exploitées.*

La législation en vigueur (art. 39 du Code rural) n'ouvre la possibilité à un exploitant de demander à exploiter une terre que si celle-ci est inculte. Le présent article étend cette faculté aux terres manifestement sous-exploitées depuis au moins deux ans, cet état de sous-exploitation étant apprécié par comparaison avec les conditions d'exploitation des parcelles d'une valeur culturale similaire des exploitations à caractère familial voisines. Sont exclues les terres demeurées incultes ou insuffisamment exploitées par suite d'un cas de force majeure. Votre Commission approuve, dans l'ensemble, cette extension de la législation relative aux terres incultes; elle redoute cependant que des difficultés ne se fassent jour pour apprécier le caractère de sous-exploitation manifeste. Elle considère que le délai de deux ans retenu pour la qualification d'inculture ou de sous-exploitation est trop court. Il peut en effet être nécessaire de laisser certaines terres au repos pendant plus d'une année; aussi, vous soumet-elle un **amendement** pour fixer ce délai à trois ans, comme le proposait d'ailleurs le projet du gouvernement, en accord sur ce point avec la législation en vigueur. Votre Commission vous propose un autre **amendement** en vue de substituer aux termes peu précis de remise en état ceux de mise en valeur agricole ou pastorale.

#### *II. - Le deuxième alinéa de l'article 39 du Code rural décrit la procédure de reconnaissance d'inculture.*

Le représentant de l'Etat dans le département saisit la commission départementale d'aménagement foncier qui se prononce sur l'état d'inculture au terme d'une procédure contradictoire. La décision de la commission fait l'objet d'une publicité afin de permettre à des exploitants intéressés par la mise en valeur du fonds de se faire connaître du propriétaire ou du représentant de l'Etat dans le département. Le deuxième paragraphe du projet de loi complète les dispositions en vigueur par l'introduction de la notion de sous-exploitation manifeste. Il paraît souhaitable que la commission départementale d'aménagement foncier s'adjoigne les compétences de trois personnes qualifiées en matière forestière, comme le prévoit l'article 40 du Code rural, relatif au recensement des parcelles incultes, entrepris à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département. Votre Commission vous propose un **amendement** à cet effet.

Il convient en outre de prévoir la possibilité pour la commission de se prononcer sur les possibilités de remise en valeur agricole, pastorale ou forestière d'une parcelle qui présente cette vocation ou qui est en voie de boisement naturel. Votre Commission vous soumet un **amendement** pour prévoir ce cas de mise en valeur d'une parcelle inculte ou sous-exploitée.

III. - Si l'état d'inculture ou de sous-exploitation a été reconnu, le propriétaire et, le cas échéant, le titulaire du droit d'exploiter (le fermier notamment), sont mis en demeure par l'autorité administrative de mettre en valeur le fonds. Votre Commission vous propose, par un **amendement**, de supprimer l'exception introduite pour les biens dont le défrichement est soumis à autorisation. Cette disposition aurait en effet pour conséquence de limiter les possibilités d'application de la remise en valeur des terres incultes ou insuffisamment exploitées. L'article L. 311-2 du Code forestier énumère limitativement les biens qui ne sont pas soumis à l'autorisation de défrichement : il s'agit des jeunes bois de moins de vingt ans, des parcs et jardins clos attenants à une habitation principale lorsque l'étendue close est inférieure à 10 hectares, des bois de moins de 4 hectares, sauf s'ils font partie d'un autre bois qui complète la contenance à 4 hectares, ou s'ils sont situés sur le sommet ou la pente d'une montagne, ou s'ils proviennent de reboisements. Il appartiendra à la commission départementale d'aménagement foncier de prendre en considération les dispositions de l'article L. 311-1 du Code forestier en vue de reconnaître le caractère inculte ou de sous-exploitation manifeste d'un bien, ou, au contraire, d'assimiler ce bien à une parcelle boisée. S'agissant de boisements dus à une exploitation insuffisante et ancienne du bien, rien ne semble s'opposer à ce que le candidat à l'exploitation du fonds considéré bénéficie d'une autorisation de défrichement.

IV. - Le paragraphe IV de l'article 10 du projet de loi vise à compléter le deuxième alinéa du II de l'article 39 du Code rural, afin de préciser que le propriétaire du fonds ou le titulaire du droit d'exploiter qui s'engage à mettre en valeur le bien en cause doit joindre à sa réponse au représentant de l'Etat dans le département un plan de remise en valeur du bien.

V. - Si le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploiter ont exprimé leur renonciation à mettre en valeur les biens, ou si le fonds n'a pas été remis en valeur dans l'année qui suit la date de la reprise par le propriétaire, le représentant de l'Etat dans le département le constate par un arrêté. Cet arrêté est notifié au propriétaire, aux demandeurs de l'autorisation d'exploiter qui doivent confirmer leur demande en communiquant à l'autorité administrative un plan de remise en valeur des biens. En zone de montagne, cet arrêté est notifié à la S.A.F.E.R. qui peut, conformément aux dispositions que prévoit d'instituer l'article 12 du projet de loi, demander l'autorisation d'exploiter des terres incultes ou manifestement sous-exploitées.



VI. - Le paragraphe VI de l'article 10 du projet de loi prévoit qu'à défaut d'accord entre le demandeur du droit d'exploiter et le propriétaire c'est au tribunal paritaire qu'il revient de statuer, d'accorder ou non le droit d'exploiter et, dans l'affirmative, d'en fixer les conditions. Le projet de loi modifie ces dispositions en prévoyant la pluralité des demandeurs et l'intervention de la S.A.F.E.R.

VII. - Ce paragraphe, ajouté par l'Assemblée nationale, précise qu'en cas de pluralité de demandes, un exploitant qui s'installe ou un exploitant à titre principal est prioritaire.

Votre Commission vous demande d'adopter les cinq amendements qu'elle vous soumet et d'adopter cet article.

### Article 11.

#### *Procédure administrative de remise en valeur des terres incultes ou manifestation sous exploitées.*

L'article 40 du Code rural prévoit que le représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil général et de la chambre d'agriculture, peut demander à la commission départementale d'aménagement foncier de recenser les périmètres dans lesquels il est d'intérêt général de remettre en valeur des terres incultes. A l'intérieur de ces périmètres, la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier complétée par trois experts forestiers dresse l'état des fonds incultes depuis au moins trois ans dont elle juge la mise en valeur agricole, pastorale ou forestière possible et souhaitable. Cet état est notifié aux propriétaires, cette communication valant mise en demeure d'exploiter. Une publicité de cet état est faite pour susciter d'éventuelles candidatures à l'exploitation des biens concernés. Si le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploiter a renoncé expressément ou tacitement à remettre en valeur son fonds, ou n'a pas effectivement remis en valeur le fonds dans l'année qui suit la reprise, le représentant de l'Etat le constate par arrêté. Il peut alors attribuer l'autorisation d'exploiter à un demandeur. Cette autorisation entraîne l'existence d'un bail à ferme dont les conditions peuvent être fixées par le tribunal paritaire des baux ruraux, à défaut d'accord amiable. Le fonds doit être mis en valeur dans un délai d'un an par l'attributaire du droit d'exploiter.

Le représentant de l'Etat dans le département peut aussi susciter l'acquisition amiable du bien ou à défaut, après avis de la commission départementale des structures, provoquer l'expropriation au profit d'une collectivité publique afin, notamment, de mettre le bien à la disposition de la S.A.F.E.R.

Le présent article apporte plusieurs modifications aux dispositions de l'article 40 du Code rural.

- De même qu'à l'article 39 du Code rural la notion de sous-exploitation manifeste complète celle d'inculture, votre Commission, comme à l'article précédent, vous demande par un **amendement** de fixer à au moins trois ans la période prise en compte pour apprécier la situation du bien.

- La décision de demander à la commission départementale d'aménagement foncier d'établir les périmètres dans lesquels il serait d'intérêt général de remettre en valeur des terres incultes ou sous exploitées, est prise par le représentant de l'Etat dans le département de sa propre initiative ou à la demande du président du conseil général; cette disposition met en concordance la législation sur les terres incultes avec le nouvel équilibre des prérogatives entre le commissaire de la République et le président du conseil général, conformément aux lois portant décentralisation. Votre Commission suggère que la chambre d'agriculture puisse, elle aussi, prendre l'initiative de demander au représentant de l'Etat dans le département d'engager la procédure de remise en valeur de terres incultes ou manifestement sous exploitées, elle vous soumet un **amendement** à cet effet.

- Le représentant de l'Etat dans le département présente, pour avis au conseil général et à la Chambre d'agriculture, le rapport de la commission départementale d'aménagement foncier et arrête les périmètres dans lesquels la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier complétée par trois personnes qualifiées en matière d'aménagement forestier, dresse l'état des parcelles susceptibles d'une remise en valeur agricole, pastorale ou forestière. Votre Commission vous propose, comme à l'article précédent, de supprimer l'exclusion des biens dont le défrichement est soumis à autorisation, elle vous propose un **amendement** à cet effet.

- Un amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit la présentation, par la commission communale ou intercommunale, de propositions sur les interdictions ou les réglementations des plantations et semis d'essences forestières susceptibles d'être ordonnés, sur les parcelles en cause, par l'autorité administrative.

- Le deuxième paragraphe de cet article prévoit que le représentant de l'Etat dans le département doit, en zone de montagne, informer la S.A.F.E.R. des demandes d'attribution d'une autorisation d'exploiter les parcelles classées incultes ou sous exploitées et susceptibles d'une remise en valeur. Cette obligation est destinée à permettre à la S.A.F.E.R. de présenter une demande d'autorisation d'exploiter, conformément aux dispositions de l'article 40-1 que l'article 12 du projet de loi tend à introduire dans le Code rural.

- Le troisième paragraphe de cet article coordonne les dispositions de l'article 40 du Code rural avec celles de l'article 39 en prévoyant que les demandeurs de l'autorisation d'exploiter doivent présenter un plan de remise en valeur du bien en cause.

Votre Commission vous invite à *adopter* les **trois amendements** qu'elle vous soumet et cet article ainsi modifié.

## Article 12.

*Possibilité, pour la S.A.F.E.R.,  
de demander l'autorisation d'exploiter des terres incultes  
ou manifestement sous exploitées.*

Cet article a pour objet d'ajouter un article 40-1 aux dispositions du Code rural relatives aux terres incultes ou manifestement sous exploitées et susceptibles d'une remise en valeur agricole ou pastorale.

En vertu des dispositions de cet article 40-1 en zone de montagne, la S.A.F.E.R. peut demander à bénéficier de l'autorisation d'exploiter des terres reconnues incultes ou manifestement sous exploitées au terme des procédures prévues aux articles 39 et 40 du Code rural. Cette demande ne peut être présentée que si une collectivité publique s'est engagée à devenir titulaire du bail, à défaut de candidat, dans un délai ne pouvant excéder cinq ans en règle générale, et dix ans s'il s'agit de fonds supportant des plantations, faisant l'objet de reboisement ou faisant l'objet d'un groupement forestier ou s'il s'agit de biens situés en zone de montagne. Si elle bénéficie de l'autorisation d'exploiter, la S.A.F.E.R. doit donner les biens à bail dans les délais ci-dessus, le délai de cession de bail étant ramené à deux ans si l'autorisation d'exploiter et le bail résultent de l'application de l'article 39 du Code rural. Pour que les S.A.F.E.R. ne supportent pas seules la responsabilité de cette intervention, au demeurant non conforme à leur statut, et qui risque, notamment en l'absence de preneur ou en cas d'abandon, de peser sur leur équilibre financier, le projet de loi prévoit de subordonner cette intervention à l'accord de la commune. Il convient en effet de rappeler que leur intervention en matière de location constitue une novation importante qu'il convient d'entourer de garanties suffisantes.

Ce dispositif paraît de nature à relancer les procédures de remise en valeur des terres incultes en substituant un demandeur anonyme, la S.A.F.E.R., aux personnes physiques dissuadées par des considérations de voisinage, d'introduire une demande de mise en valeur en application de l'article 39, ou de se porter candidat à l'exploitation au terme de l'article 40 du Code rural. En outre, en se portant candidat à un bail sur plusieurs parcelles, la S.A.F.E.R.

peut exécuter des travaux de remise en état de biens d'une dimension suffisante pour présenter un intérêt agricole effectif.

**Votre Commission observe cependant que la dégradation de la situation financière des S.A.F.E.R. a conduit ces sociétés à réduire notablement leurs programmes de travaux d'aménagement sur les terres acquises par elles. Aussi, votre Commission se montrera-t-elle attentive aux dotations budgétaires qui sont allouées aux S.A.F.E.R. et dont la revalorisation constitue une condition indispensable pour l'exercice de ces nouvelles missions en zone de montagne.**

Elle vous demande d'*adopter* cet article sans modification.

### **Article 13.**

#### *Réduction de la durée d'inculture ou de sous exploitation manifeste.*

Cet article tend à introduire un article 40-2 dans le Code rural afin de réduire à un an, au lieu de deux, la durée prise en compte pour reconnaître l'inculture ou la sous exploitation manifeste d'un fonds. Cette durée restreinte ne s'appliquerait que pour des cultures pérennes (vigne, arbres fruitiers) et pour des communes dont la nature et la liste seraient fixées par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, après consultation de la commission départementale d'aménagement foncier.

Votre Commission admet que, pour des cultures pérennes, la durée de la période d'inculture ou de sous exploitation manifeste doit être réduite sans être inférieure à un an. Elle vous propose cependant un **amendement** en vue de fixer la durée normale pendant laquelle le fonds est resté inculte ou sous exploité à trois ans, durée retenue aux articles 10 et 11 ci-dessus.

Votre Commission vous invite à *adopter* cet article ainsi amendé.

### **Article additionnel après l'article 13.**

#### *Valeur locative cadastrale des terres incultes ou manifestement sous-exploitées.*

Votre Commission vous propose, par un **amendement** tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 13, d'harmoniser la rédaction de l'article 1395 du Code général des impôts relatif aux exonérations temporaires de la taxe foncière sur les propriétés non bâties avec la nouvelle dénomination relative à la

remise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées.

Elle vous demande d'adopter cet article additionnel.

### **Article additionnel après l'article 13.**

Votre Commission vous propose, par un **amendement**, de rétablir après l'article 13, l'article 9 *bis* (nouveau) précédemment supprimé. Cet article coordonne la rédaction des articles 9, 11 et 12 du Code rural avec la dénomination adoptée aux articles 39 et 40 de ce même code pour la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées.

Votre Commission vous demande d'*adopter* cet article additionnel.

## **SECTION III**

### **De l'aménagement et de la gestion agricole, pastorale et forestière.**

La loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 se définissait, dans son article premier comme « un ensemble de dispositions adaptées aux conditions particulières des régions de montagne destiné à assurer le maintien d'activités agricoles et pastorales qui, en raison des conditions locales, contribuent à la protection du milieu naturel et des sols ainsi qu'à la sauvegarde de la vie sociale ».

A cet effet, la loi précitée a créé deux institutions spécifiques à l'agriculture montagnarde :

– les associations foncières pastorales qui regroupent les propriétaires de pâturages et éventuellement de zones boisées afin d'en assurer une mise en valeur rationnelle ;

– les groupements pastoraux qui réunissent des éleveurs en vue de la constitution d'un troupeau commun afin d'améliorer les conditions d'exploitation des pâturages.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1984, on dénombrait 90 associations foncières pastorales et 249 groupements pastoraux répartis principalement dans les massifs alpins et pyrénéen.

L'article 14 du projet de loi a pour objet d'adapter le cadre juridique de ces deux institutions spécifiques à l'élevage de montagne.

#### L'article 14.

##### *Dispositions relatives aux associations foncières pastorales et aux groupements pastoraux.*

L'article premier de la loi du 3 janvier 1972 définit les zones de montagne où la création d'associations foncières pastorales et de groupements pastoraux est susceptible d'intervenir. A cet effet, cet article se réfère à l'article 1110 du Code rural qui donne la définition des zones de montagne au regard des droits à prestations d'assurances vieillesse agricole. Ce même article évoque la délimitation d'autres régions d'économie montagnarde dont la délimitation aurait dû intervenir dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce texte n'ayant jamais été publié, elles sont assimilées aux zones de montagne au sens de la directive communautaire.

Le premier paragraphe de cet article 14 apporte quelques modifications à cet article premier de la loi du 3 janvier 1972 qui définit la nature et les buts des associations foncières pastorales. En premier lieu, la **composition des associations foncières pastorales est étendue** et concerne les propriétaires de terrains à destination agricole ou pastorale ainsi que de terrains boisés ou à boiser concourant à l'économie agricole, pastorale et forestière. Dans la loi de 1972, elle ne comprenait que les « propriétaires de terrains à destination pastorale ainsi que de terrains boisés ou à boiser inclus à titre accessoire dans leur périmètre ». En second lieu, les **missions des associations foncières pastorales** qui comportent la mise en valeur des fonds, l'aménagement et l'entretien des ouvrages collectifs permettant la bonne utilisation des pâturages et la réalisation des travaux nécessaires à la projection des sols **sont étendues aux travaux d'amélioration des sols et à la mise en valeur des terrains boisés ou à boiser inclus à titre accessoire dans leur périmètre.**

Le deuxième paragraphe de cet article complète les dispositions de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1972 en précisant les conditions d'affectation des dépenses afférentes aux travaux réalisés par l'association foncière pastorale. Celles-ci sont réparties entre les propriétaires de l'ensemble des zones agricoles d'une part et entre les propriétaires de l'ensemble des zones forestières selon l'intérêt des travaux pour chacune des diverses zones. Cette modification résulte directement de l'extension du sociétariat.

Le troisième paragraphe de l'article 14 modifie le texte de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1972 relatif aux groupements pastoraux. Tout d'abord, l'obligation d'exploiter des pâturages situés en zone de montagne est supprimée. Il est en effet fréquent que la pratique de la transhumance conduise des éleveurs de plaine à exploiter des pâturages en montagne et des herbages situés en plaine, selon les saisons. En second lieu, l'obligation faite aux groupements pastoraux de compter au moins les deux tiers d'agriculteurs de montagne ou de piémont est limitée au cas où les pâturages à exploiter sont situés principalement en zone de montagne. L'Assemblée nationale a rétabli l'obligation, dans le cas où le groupement pastoral a pris la forme d'une société, pour les exploitants agricoles locaux de détenir la majorité du capital social.

Le paragraphe IV de cet article ajoute un article 10 *bis* à la loi du 3 janvier 1972. Ce texte permet à l'indivisaire qui a reçu un mandat tacite couvrant les actes d'administration des biens indivis d'adhérer pour ces immeubles à une association foncière pastorale dans la mesure où cette adhésion n'entraîne pas d'obligation quant à la disposition des biens indivis. Il convient de rappeler que l'article 815-3 du Code civil énumère les différents types de mandats qui peuvent être confiés à l'un des indivisaires ; cet article distingue le mandat général d'administration, le mandat spécial et le mandat tacite qui s'applique au cas où l'un des indivisaires assure la responsabilité de la gestion des biens en toute connaissance de cause des autres indivisaires, qui ne font pas opposition à l'exercice de ce mandat. Le mandat tacite s'applique aux actes d'administration, mais pas à la disposition des biens indivis ni à la conclusion ou au renouvellement de baux. L'indivision constitue une cause significative de dégradation ou de sous-exploitation des terres agricoles en montagne par suite du désintérêt des indivisaires qui ne résident pas toujours sur place. Cette disposition permettra à l'indivisaire le plus diligent, qui dispose d'un mandat tacite, de faire assurer la mise en valeur des biens indivis par une association foncière pastorale.

Sous réserve d'un **amendement rédactionnel**, votre Commission vous invite à *adopter* le présent article.

## SECTION IV

### **Dispositions relatives au développement des produits agricoles et alimentaires de qualité.**

#### **Article 15 A (nouveau).**

##### *Production et promotion de produits agricoles de qualité.*

Cet article a été introduit dans le projet de loi par un amendement adopté par l'Assemblée nationale. Il assigne aux organismes de recherche et de développement agricoles, aux instituts techniques et aux offices par produit, la mission de concourir à l'élaboration de programmes spécifiques de développement agricole en montagne et de contribuer à la promotion des produits de qualité notamment par le développement des procédures de certification et d'appellation.

Votre Commission souscrit aux intentions exprimées dans cet article ; elle vous propose toutefois un **amendement** tendant à remplacer les termes « offices par produit » par ceux « offices d'intervention dans le secteur agricole et alimentaire ».

Votre Commission vous invite à *adopter* cet article ainsi amendé.

#### **Article 15.**

##### *Superposition d'une appellation d'origine et d'un label.*

En ajoutant un article 28-3 à la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 a proscrit l'utilisation d'un label agricole pour les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, les vins délimités de qualité supérieure et les vins de pays.

Considérant que l'appellation d'origine attribuée par décret à des vins ou à des fromages après instruction du dossier par le



Comité national des appellations d'origine des fromages constituait une certification de provenance de qualité éminente et suffisante, le législateur, en 1980, avait cru devoir interdire l'utilisation simultanée d'une appellation d'origine et d'un label. En effet, alors que l'appellation d'origine atteste de l'origine géographique et des qualités particulières liées à cette provenance, le label est une marque collective qui certifie que le produit concerné présente des qualités spécifiques qui le distinguent d'autres produits analogues.

Le présent article tend à ouvrir une dérogation au principe de la non superposition d'une appellation d'origine et d'un label au profit des produits fabriqués dans les zones de montagne.

Il convient cependant de préciser que la superposition d'une appellation d'origine et d'un label est limitée par un certain nombre de dispositions s'imposant à la présente loi, reprises dans l'amendement que vous soumet votre Commission.

En matière viticole, l'ensemble des mentions obligatoires et facultatives pouvant être utilisées pour la désignation des produits est défini de façon exhaustive par la réglementation communautaire. Il ressort de cette réglementation, au demeurant fort complexe, que l'attribution d'un label agricole ne peut être envisagée pour les vins. Il existe également des conventions internationales (avec la Suisse) définissant certaines appellations fromagères. Il apparaît donc nécessaire de rappeler que cette superposition appellations-label ne peut être envisagée que dans le respect des engagements internationaux de la France. **Il semble en dernier lieu opportun d'attirer l'attention sur la nécessité de n'utiliser qu'à bon escient cette superposition d'un label et d'une appellation, par le biais des arrêtés ministériels dérogatoires.** En effet, il peut y avoir confusion sur l'origine des matières premières qui, en matière d'appellation d'origine agricole, sont toujours issues de la zone délimitée, alors que cela n'est pas nécessairement le cas pour les labels. Il peut enfin y avoir confusion dans l'esprit du public entre appellation d'origine, label et la mention « montagne » prévue à l'article suivant.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 15 bis (nouveau).

#### *Création d'une appellation « montagne ».*

Le second alinéa de l'article 15 du projet de loi déposé par le Gouvernement visait à créer un label « montagne » en faveur de produits dont la fabrication traditionnelle et la provenance des matières premières ou le lieu de fabrication correspondent à une zone de montagne. L'Assemblée nationale n'a pas retenu le principe de la création d'un label « montagne », après avoir toutefois permis la superposition à l'article précédent. Elle lui a préféré la mise en place d'une appellation « montagne » attribuée aux produits issus des massifs de montagne qui bénéficient d'une appellation d'origine, d'un label ou d'une certification de qualité. Votre Commission estime qu'une appellation d'origine est inadaptée pour certifier de la provenance et de la qualité des produits de montagne. Il est du reste difficile d'envisager qu'une appellation puisse être décernée à des denrées produites sur un espace qui représente plus de 20 % du territoire national. Cette disposition peut présenter un intérêt pour certaines denrées très précises. Ainsi, le Munster fermier pourrait être qualifié « de montagne » lorsqu'il est produit effectivement en zone de montagne et non en zone de « plaine », ce qui pourrait être de nature à permettre une meilleure valorisation commerciale. Mais, il convient de ne pas perdre de vue les problèmes soulevés par cet article.

Les vins doivent être exclus de cet article pour les raisons suivantes :

Les vins délimités produits dans une région déterminée (règlement n° 338-79) correspondant en France aux appellations d'origine contrôlée et aux appellations d'origine « vins délimités de qualité supérieure » et les vins de table avec indication géographique désignés comme vins de pays en France (art. 34 règlement n° 337-79) ne peuvent comporter une indication géographique que dans la mesure où ils proviennent :

- d'une aire délimitée de façon parcellaire pour les v.q.p.r.d. ;
- d'une aire délimitée par commune pour les vins de pays.

Pour ces deux catégories de vins, le *seul nom géographique* pouvant être utilisé dans leur désignation est le nom, défini dans leurs textes de contrôle, de l'aire géographique dont ils proviennent et sous lequel ils ont été revendiqués dans leur déclaration de récolte à l'exclusion de tout autre. De plus, le règlement communautaire CEE n° 355-79 a établi des listes positives des

mots pouvant être utilisés dans la présentation de ces vins dans lesquelles ne figure pas le terme « montagne ».

Par ailleurs, cet article tend à instaurer des normes plus sévères pour les produits nationaux que pour les produits importés. Ceux-ci ne sont soumis à aucune certification communautaire de qualité ou de provenance, sauf pour les vins. Ils peuvent donc utiliser librement l'appellation « montagne », sans possibilité de sanction au plan national. Toute tentative de imiter l'entrée sur le territoire français de tels produits serait automatiquement assimilée à une entrave technique aux échanges. Rappelons en outre que même l'indication du pays d'origine n'est pas obligatoire pour les produits en provenance de nos partenaires de la Communauté.

Cet article évoque enfin les produits « issus » des zones de montagne, alors que l'article précédent mentionne les produits « fabriqués » en montagne. Le texte initial du gouvernement prévoyait encore une autre rédaction, mentionnant les produits « dont d'une part les techniques traditionnelles de fabrication et d'autre part la provenance des matières premières ou le lieu de fabrication correspondent à une zone de montagne ». Il semble donc difficile, dans le cadre d'un article de loi, de définir avec précision les conditions auxquelles doivent satisfaire les produits spécifiques des zones de montagne, d'autant plus que ces produits sont déjà des produits de qualité soumis à des réglementations strictes.

Votre Commission vous propose donc un **amendement** tendant à remplacer la notion d'appellation par celle d'indication de provenance, afin de ne pas modifier la réglementation actuelle des appellations et à renvoyer au décret le soin de préciser les conditions de fabrication de ces produits, les vins étant exclus du champ d'application de l'article.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article dans la nouvelle rédaction qu'elle vous propose.

#### **Article 15 *ter* (nouveau).**

##### *Conditions d'utilisation de l'indication de provenance d'un produit d'une zone de montagne.*

Cet article additionnel est dû à l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté à la commission spéciale par M. Louis Besson. Le texte précise que des produits nouveaux mis sur le marché après la promulgation de la loi ne pourront utiliser la référence à un massif, ou sommet, une vallée ou un département situé en zone de montagne que si les matières premières

utilisées pour sa fabrication, à l'exclusion des produits à base de viande, et les techniques de fabrication correspondent à une zone de montagne et si le lieu de production et de fabrication correspondent à un massif de montagne.

Votre Commission comprend la démarche qui a inspiré l'auteur de cet amendement : il s'agit d'éviter l'usage abusif de références géographiques montagnardes pour des produits qui ne sont pas issus de la zone ou du massif de montagne. Mais a contrario, des produits provenant de ces régions pourraient faire usage du nom d'un massif, d'une vallée, d'un sommet ou d'un département montagnard sans pour autant satisfaire aux conditions exigées pour bénéficier du label « montagne ». Il y aurait donc un risque de confusion entre le label et cette indication de provenance à laquelle cet article donnerait une portée législative. Votre Commission a estimé particulièrement confuse la rédaction de cet article.

En outre, votre Commission estime que la réglementation de la provenance montagnarde d'un produit et l'interdiction d'en user abusivement devrait intervenir dans le cadre d'une refonte générale de la législation relative à l'étiquetage. Il paraît délicat en effet d'établir des prescriptions pour l'usage d'une dénomination géographique pour les seules régions de montagne.

Il convient de surcroît de mettre en évidence le fait que cet article crée une **double discrimination, qui lui enlève une grande part de sa portée**. Il offre une rente de situation aux produits anciens utilisant le nom d'un massif, d'un sommet ou d'une vallée. Il donne un avantage immérité aux produits importés qui, quelle que soit la législation française, pourront librement utiliser le nom d'un massif, par exemple (Alpes, Pyrénées). Il ne définit pas non plus le concept de « produit nouveau », ce qui peut être la source d'un abondant contentieux, le produit pouvant être nouveau dans l'absolu ou nouveau pour une entreprise donnée qui ne le produisait pas auparavant. Il ne prévoit pas de manière explicite les sanctions applicables en cas de mésusage du nom d'un massif, d'un sommet, d'une vallée ou d'un département situés en zone de montagne. Plusieurs textes permettraient éventuellement de le sanctionner : le décret du 12 octobre 1972 sur l'étiquetage, l'article premier de la loi de 1905 sur la répression des fraudes, l'article 44 de la loi Royer sur les publicités mensongères.

Votre Commission vous propose donc d'adopter un **amendement** tendant à renvoyer à une loi ultérieure les conditions de protection des références géographiques montagnardes.

Sous réserve de cet **amendement**, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article.

## SECTION V

### Dispositions diverses.

#### Article 16.

#### *Pâturage des animaux dans les forêts soumises au régime forestier.*

Cet article modifie les dispositions de l'article L. 137-1 et de l'article L. 146-1 du Code forestier relatifs respectivement au pâturage dans les forêts de l'Etat et au pâturage dans les forêts appartenant à des collectivités publiques soumises au régime forestier et gérées par l'office national des forêts.

Tout d'abord, ces articles, dans la rédaction proposée par le projet de loi énumèrent les animaux autorisés à pâturer dans les forêts domaniales et dans les forêts soumises au régime forestier : les animaux concernés sont les bovins, les ovins, les équidés et les porcins ; des aires agricoles peuvent en outre être utilisées pour entreposer des ruches d'abeilles. Il importe de souligner que la législation en vigueur n'autorisait que le pâturage des bovins, les brebis et les moutons n'étant autorisés à pâturer que sur décision spéciale. L'Assemblée nationale n'a pas retenu le pâturage des caprins, estimant qu'il serait réglé par le projet de loi sur la forêt.

Votre Commission, après un long débat, a décidé de ne pas réintroduire le pâturage des caprins.

La législation en vigueur prescrivait la même procédure de concession des pâturages que celle prévue pour les ventes de coupes de bois ou de produits des coupes, c'est-à-dire le recours à la publicité et l'appel à la concurrence, les cessions à l'amiable ne pouvant intervenir que par autorisation spéciale. Les dispositions proposées par le projet de loi admettent la concession à l'amiable précédée d'une publicité, après autorisation administrative, s'il n'en résulte aucun inconvénient pour la gestion forestière, au même titre que la concession après publicité et appel à la concurrence à laquelle il est recouru, si la procédure amiable n'a pu intervenir.

La concession peut être pluriannuelle ; cet élargissement de la durée des concessions de pâturage correspond effectivement mieux aux conditions de l'élevage qu'une concession annuelle.

Une priorité d'attribution de la concession de pâturage est instituée, dans le cas d'une procédure amiable, au profit d'un

groupement de producteurs ou d'un exploitant de la commune ou des communes voisines. En cas de pluralité de demandes, la désignation du titulaire de la concession intervient après avis de la commission départementale des structures agricoles.

Votre Commission approuve les aménagements apportés à l'exercice du pâturage en forêt. Cette pratique permet tout d'abord aux éleveurs de trouver des sources supplémentaires d'alimentation pour leur bétail. Elle favorise en outre le nettoyage des sous-bois ou des clairières et contribue de ce fait à prévenir les incendies de forêt. Votre Commission estime nécessaire de prévoir une procédure de concertation entre l'office national des forêts responsable de la gestion des forêts domaniales et des forêts soumises et les exploitants locaux. En effet, soumettre à l'appréciation de l'autorité administrative l'autorisation de pâturage sous forêt n'est pas satisfaisant car les risques de refus systématiques sont trop grands. Il est donc préférable que la gestion de ce type de pâturage puisse se faire sous le contrôle d'une Commission informelle *ad hoc*. A cet effet, votre Commission vous soumet deux amendements similaires tendant à prévoir que la décision d'autorisation de pâturer est prise par l'autorité administrative compétente après avis d'une Commission composée paritairement d'exploitants agricoles et de représentants de l'office national des forêts.

Votre Commission vous invite à *adopter* cet article modifié par les amendements qu'elle vous soumet.

### Article 17.

#### *Dispositions relatives aux baux conclus par une personne morale de droit public.*

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 411-15 du Code rural prévoit que lorsqu'un bail est conclu par adjudication par une personne morale de droit public, les enchères sont arrêtées lorsque le prix offert pour le fermage atteint le montant maximum fixé par l'autorité administrative sur proposition de la commission consultative paritaire départementale des baux ruraux. Dans ce cas, tous les enchérisseurs peuvent se porter preneur à ce taux maximum ; s'ils sont plusieurs, la collectivité publique bailleuse choisit le preneur parmi les enchérisseurs ou bien procède par tirage au sort.

Dans la rédaction de cet article 17 du texte gouvernemental, il était prévu d'instituer une priorité au profit des enchérisseurs répondant aux conditions de capacité ou d'expérience profession-

nelle fixées par décret qui s'installent sur une superficie inférieure à la surface fixée en application du I-2<sup>e</sup> de l'article 188-2 du Code rural pour le contrôle des structures ou bien au profit d'un exploitant qui agrandit son fonds sans toutefois dépasser la limite de superficie fixée pour les agrandissements par le III-6<sup>e</sup> de l'article 188-2 du Code rural .

L'Assemblée nationale a maintenu ce principe et apporté plusieurs modifications au texte initial du projet de loi.

Tout d'abord, le texte voté par les députés précise qu'une personne morale de droit public peut conclure un bail soit à l'amiable, soit par voie d'adjudication.

Si le bail est conclu à l'amiable, le montant du fermage doit être compris entre les minima et les maxima fixés par l'autorité administrative sur proposition de la commission consultative paritaire départementale des baux ruraux en application de l'article L. 411-11 du Code rural.

Si le bail est conclu par adjudication, les dispositions en vigueur s'appliquent : les enchères sont arrêtées dès que le prix offert atteint le montant maximum légal, tous les enchérisseurs peuvent se porter preneur, la personne morale de droit public choisit le bénéficiaire du bail ou procède par tirage au sort en cas de pluralité d'enchérisseurs.

Que le bail soit conclu à l'amiable ou par adjudication, une priorité est instituée au profit des agriculteurs de la commune ou de leurs groupements qui présentent les conditions de capacité professionnelle et de superficie requises en matière de contrôle des structures par l'article 188-2 du Code rural.

Les dispositions sont applicables à la conclusion par des personnes morales de droit public de conventions pluriannuelles de pâturage visées à l'article 13 de la loi du 3 janvier 1972 relatives à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde. Rappelons que ces baux conclus pour des terres à vocation pastorale peuvent être des baux conformes aux dispositions du statut du fermage, soit des contrats conclus en application d'une convention départementale spécifique, soit précisément des conventions pluriannuelles de pâturage prévoyant les travaux mis à la charge de chacune des parties et dont le montant est fixé de manière particulière par l'autorité administrative. Ces dispositions prennent en compte le souci exprimé par plusieurs membres de votre Commission de déterminer des règles appropriées pour les baux d'estive et d'alpage. Votre Commission approuve les précisions apportées par l'Assemblée nationale au texte du Gouvernement.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

### **Article 17 bis (nouveau).**

#### *Extension des servitudes de passage des eaux.*

L'article 123 du Code rural institue une servitude de passage des eaux par conduites souterraines lorsque cette eau est destinée à l'irrigation ou plus généralement lorsqu'elle est nécessaire aux besoins de l'exploitation. Le passage de l'eau doit être effectué de la manière la plus rationnelle et la moins dommageable pour le fonds traversé. La servitude donne lieu à une indemnité juste et préalable. Les maisons, les cours et jardins attenants à une habitation sont exceptés de cette servitude.

Le présent article a pour objet d'étendre cette servitude, en zone de montagne, au passage des eaux par aqueduc ou à ciel ouvert. Il est indéniable qu'en montagne, du fait du relief et de la nature des sols, le transport des eaux par canalisation souterraine n'est pas toujours possible et peut se révéler très onéreux.

Aussi, votre Commission vous convie-t-elle à *adopter* cet article sans le modifier.

### **Article 17 ter.**

#### *Instauration d'un plan de chasse du grand gibier par massif local.*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à permettre l'institution d'un plan de chasse du grand gibier pour un massif local. Selon M. de Caumont, il tend à « permettre le développement d'expériences de gestion globale de la faune sauvage en ce qui concerne le grand gibier dans des périmètres plus étendus que les communes ou groupements de communes, et qui ont une certaine unité naturelle ».

Votre Commission partage ce souci d'une meilleure gestion cynégétique du grand gibier. Il convient toutefois de faire observer



que l'amendement ne semble concerner, en fait, que le chamois (l'isard dans les Pyrénées), le plan de chasse départemental étant obligatoire pour le mouflon (art. 17 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1978) et le bouquetin étant entièrement protégé. Ce souci d'une meilleure gestion s'est traduit sur le terrain. Si l'institution obligatoire d'un plan de chasse départemental du chamois et de l'isard suscite encore certaines polémiques, la situation actuelle est cependant encourageante :

a) Le plan de chasse réglementaire du chamois ou de l'isard existe dans un certain nombre de départements. Il a été institué dans tous les départements où le chamois est d'implantation relativement récente (chaînes des Vosges et du Jura, Cantal). Dans l'ensemble Alpes - Pyrénées, un seul département est soumis au plan de chasse : les Pyrénées-Orientales.

b) Ailleurs, le principe général est la limitation des jours de chasse (douze jours par an), assortie de mesures complémentaires dans certains départements : limitation à un isard par chasseur et par an dans les Pyrénées-Atlantiques, à deux dans les Hautes-Pyrénées.

c) Cependant, dans les départements non soumis globalement au plan de chasse, les zones où le plan s'applique sous une forme ou sous une autre sont de plus en plus nombreuses :

- plan de chasse contractuel dans toutes les forêts domaniales ;

- plan de chasse réglementaire dans un nombre important de communes des Alpes, principalement en périphérie des parcs nationaux de la Vanoise et des Ecrins, dont l'instauration a parfois été liée à la possibilité de tirs sélectifs en zone centrale des parcs ;

- plans de chasse expérimentaux institués par arrêté ministériel dans un certain nombre de communes qui en ont fait la demande, mais ne sont pas situées en zone périphérique d'un parc ;

- plans de chasse décidés au sein de sociétés de chasse (A.C.C.A. - Association communale de chasse agréée - ou sociétés communales ordinaires) ou mieux, de G.I.C. - Groupement d'intérêt cynégétique - regroupant plusieurs communes d'un massif.

Du fait des résultats de ces réalisations partielles, les esprits semblent relativement favorables à l'instauration du plan de chasse. Chaque année de nouvelles sociétés de chasse demandent que ce plan soit instauré chez elles. Cependant aucun nouveau département n'a demandé la généralisation à son niveau, et des oppositions assez fortes subsistent dans certains d'entre eux.

Toutefois, il risque de résulter de cet article une superposition de plans de chasse : plan départemental, plan des parcs nationaux et de leurs zones périphériques, plan de massif local. Ce triple niveau devrait probablement faire l'objet d'une certaine harmonisation. Rappelons sur ce point que la raison principale des oppositions passées ou subsistantes au plan de chasse départemental du chamois (isard) est la suivante : le plan de chasse implique la répartition d'un nombre de bracelets, en règle générale très inférieur au nombre de chasseurs susceptibles de chasser l'isard ou le chamois. Dans le cas d'un massif local couvrant deux départements, certaines tensions pourraient éventuellement en résulter.

Enfin, la notion de « massif local » employée par l'article additionnel ne recouvre aucune zone géographique préalablement déterminée. Elle fait référence à une zone qui devra être déterminée par voie réglementaire. Selon votre Rapporteur, il doit s'agir d'un massif correspondant aux définitions habituellement retenues (Vercors, Chartreuses, Belledonne...). Le texte proposé ne semble pas faire clairement ressortir qu'un tel massif local peut concerner deux départements (Vercors, Bauges), impliquant donc une procédure plus complexe.

Une codification d'ensemble aurait été souhaitable. L'article 373 du Code rural est incomplet, car il ne tient pas compte explicitement de la modification très importante apportée par la loi de finances rectificative de 1978. Il ne tient pas compte non plus des modifications de procédure introduites par le décret n° 79-101 du 29 décembre 1979, décret qui semble modifier directement la loi de 1963 portant institution des plans de chasse. Enfin, cet article 373 contient à la fois des dispositions de nature réglementaire et des dispositions de nature législative.

Il serait enfin intéressant de permettre aux communes qui le demandent d'élaborer un plan de chasse, notamment dans les cas où il pourrait s'avérer impossible d'instituer un plan de massif local. Cette procédure existe déjà : des plans de chasse expérimentaux ayant été institués par arrêté interministériel dans un certain nombre de communes qui en ont fait la demande. Elle permet une meilleure gestion cynégétique, en substituant à la limitation annuelle de la période de chasse le nombre d'animaux à tirer.

Votre Commission vous propose donc un **amendement tendant à préciser la procédure d'élaboration du plan de chasse du massif et à prévoir la possibilité d'un plan de chasse par commune.**

Sous le bénéfice de ces observations et compte tenu de l'**amendement** qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'**adopter** cet article.

### **Article 17 quater (nouveau)**

#### *Extension des possibilités d'intervention des coopératives d'utilisation de matériel agricole.*

Les coopératives d'utilisation de matériel agricole (C.U.M.A.) sollicitent de longue date une adaptation de la législation en vue de permettre aux collectivités locales de recourir à leurs services. Elles pourraient alors exécuter pour ces membres des travaux correspondant à leur vocation, notamment des travaux d'hydraulique. Plusieurs propositions de loi ont été déposée sur le Bureau des Assemblées à cet effet.

Il n'a toutefois pas été possible d'autoriser les collectivités locales à adhérer aux C.U.M.A., notamment en application du principe qui empêche une collectivité publique d'adhérer à une société de droit privé.

Le présent article introduit une possibilité d'intervention des C.U.M.A. pour le compte des collectivités locales. Il prévoit en effet qu'après un appel d'offre infructueux ou dans le cadre d'un marché d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret, les collectivités territoriales, les associations foncières, les associations syndicales de propriétaires fonciers peuvent utiliser les services d'une C.U.M.A. pour la réalisation de travaux conformes à sa vocation. Les personnes morales énumérées ci-dessus sont dispensées d'adhérer à la C.U.M.A. qui n'est pas tenue de modifier ses statuts s'ils ne prévoient pas la possibilité pour des tiers d'accéder à ses services.

Cet article a suscité une controverse à l'Assemblée nationale en raison des risques de concurrence déloyale que les C.U.M.A. représenteraient face aux entreprises privées de travaux agricoles. De la même manière, une réponse ministérielle récente met bien en évidence les difficultés que soulèverait l'adhésion d'une collectivité locale à une C.U.M.A. (*J.O. Sénat questions écrites du 30 août 1984, p. 1318*) :

*Réponse* : toute solution au problème de la réalisation en C.U.M.A. de travaux pour le compte de maîtres d'ouvrage publics suppose l'adoption de modifications législatives et réglementaires touchant à la fois certains articles du Code rural et du Code des marchés publics. En effet, la demande d'adhésion des collectivités publiques aux C.U.M.A. se heurte à plusieurs obstacles importants : un obstacle juridique : le Code des marchés publics exige que soient présentés aux soumissions des prix fermes et définitifs,

ce qui est contradictoire avec les dispositions du statut de la coopération autorisant les coopératives à procéder soit à des ristournes, soit à des appels complémentaires de fonds en fonction de leurs résultats annuels. Le Conseil d'Etat, dans un avis rendu en 1980, a confirmé l'incompatibilité du statut de la coopération et du Code des marchés publics en cette matière. Cette hypothèse nécessiterait en outre de prévoir l'extension du sociétariat de ces coopératives ainsi que celle de leur domaine d'intervention de façon à diversifier les travaux d'amélioration foncière et de voirie rurale admis à entrer dans leur objet social ; des obstacles économiques : les C.U.M.A. bénéficient en matière fiscale (taxe professionnelle) et sociale (charges sur les salaires) d'un statut spécifique qui créerait une très forte distorsion de concurrence avec les entreprises de travaux publics et ruraux. Si les entreprises d'économie sociale ne doivent pas être victimes de discriminations particulières résultant de leur forme coopérative, elles ne doivent pas non plus bénéficier de privilèges. Il faut de plus souligner que le marché des travaux ruraux n'est pas un marché en progression et que l'on peut légitimement s'interroger sur l'opportunité d'élargir le nombre des entreprises susceptibles d'intervenir sur ce marché. De ce fait, et compte tenu des contraintes propres à ces entreprises de travaux publics, il ne peut être répondu à l'attente des dirigeants des C.U.M.A. que dans le respect d'un équilibre de concurrence à trouver, pour garantir la viabilité de l'activité de ces deux secteurs économiques. C'est dans cet esprit que des réponses pragmatiques sont apportées aux problèmes posés... »

Les organisations agricoles représentatives ne semblent pas hostiles par principe à l'extension du rôle des C.U.M.A. à la prestation de services aux collectivités locales.

Il semble toutefois à votre Commission que cet article aurait dû faire l'objet d'un projet de loi spécifique, car il ne concerne pas que les zones de montagne mais tout le territoire national ; de plus, il soulève un grand nombre de difficultés juridiques qui sont éludées par le présent article (nature du sociétariat, régime fiscal des opérations réalisées avec des tiers, Code des marchés publics, codification dans les textes sur les C.U.M.A.).

Cet article souffre donc d'une rédaction hâtive, mais tout en répondant à un besoin fortement ressenti localement. Votre Commission ne saurait donc s'y opposer en proposant la suppression de l'article. On ne peut nier en effet la nécessité, pour des communes très isolées, dans certains cas exceptionnels, de pouvoir faire appel aux services des C.U.M.A. Votre Commission vous propose donc un **amendement visant à permettre ce recours tout en l'enserrant dans des conditions précises** (zone de montagne, consultation des organismes professionnels, modalité de passation des marchés) et en renvoyant à une loi ultérieure le soin de

proposer un dispositif complet permettant d'envisager tous les cas de figure.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article dans la nouvelle rédaction qu'elle vous soumet.

## CHAPITRE II

### MESURES TENDANT À ORGANISER ET À PROMOUVOIR LES ACTIVITÉS TOURISTIQUES

#### SECTION PREMIÈRE

#### De l'aménagement touristique en montagne.

#### Article 18.

#### *Maîtrise des communes de montagne sur les opérations d'aménagement touristique.*

Cet article vise à mettre en œuvre une procédure contractuelle, maires-opérateurs privés, applicable aux opérations d'aménagement touristique d'une certaine importance. Les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale ont montré que, comme le rappelle M. de Caumont, « souvent, les communes de montagnes ne parviennent que très difficilement à faire prévaloir leurs vues sur celles des aménageurs et des promoteurs privés. L'absence de programme d'ensemble les entraîne parfois, sous la pression des investisseurs, dans une succession d'opérations d'aménagement dépourvues d'équilibre et de cohérence. Ailleurs, au contraire, l'existence d'un contrat unique peut les placer en position de dépendance face à un opérateur plus puissant et les empêcher, en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution d'une partie du contrat, de défendre efficacement leurs droits. Dans certains cas encore, elles ont dû accepter des conventions particulièrement désavantageuses dans leur contenu et dans leur durée. »

L'article 18 tente de remédier, d'une manière astucieuse, à cet état de fait en enserrant la mise en œuvre d'une opération d'aménagement touristique dans un régime contractuel très précis permettant aux communes de connaître, d'orienter et de faire respecter les engagements pris.

### *La nature des contrats d'aménagement*

La nature des contrats de l'article 18 n'apparaît pas clairement. Sont-ils de droit privé ou de droit public, ce qui pourrait supposer l'assimilation de l'aménagement touristique à l'exécution d'un service public ou la reconnaissance de prérogatives de puissance publique au maire. Que se passe-t-il si un maire, soumis à des pressions diverses ou de son propre chef, ou un opérateur refuse d'entrer dans le jeu de la contractualisation. Aucune sanction ne semble explicitement prévue si ce n'est la saisine du tribunal administratif pour refus de conclure une convention obligatoire.

### *La mise en conformité.*

Le Rapporteur de l'Assemblée note avec justesse, et une certaine tristesse : « Un grand nombre de contrats qui s'écartent très sensiblement des dispositions de l'article 18 sont actuellement en cours. Certains, même, ont été conclus pour une durée extrêmement longue, souvent plus de trente ans, et même, dans certains cas, quatre-vingt-dix-neuf ans. Le projet de loi se montre assez circonspect à leur égard puisqu'il ne prévoit leur mise en conformité avec l'article 18 qu'à l'occasion de leur prorogation ou de leur révision. Il est ainsi sensiblement en retrait par rapport aux propositions du rapport Besson qui prévoyaient, pour leur part, que « les contrats qui ne viennent pas à échéance dans le délai de quatre ans devront être mis en conformité... sans que la durée restant à courir aux termes dudit contrat ne puisse excéder la durée maximale fixée ci-dessus ». Votre Rapporteur regrette, pour sa part, « que les divers problèmes, et particulièrement les problèmes d'indemnisation éventuelle, qu'aurait posé une application plus hardie de la présente loi aux contrats en cours, n'aient pas permis d'envisager des solutions qui auraient donné à l'article 18 une portée plus universelle ».

Ce désappointement doit toutefois être nuancé. D'une part, la reprise de toutes les conventions existantes, ou leur élaboration quand de tels documents n'ont pas été cosignés, représenterait un travail considérable sans que d'ailleurs le poids des situations acquises ne confère au maire de véritable pouvoir de négociation face à des opérateurs surpuissants. D'autre part, la stabilité des contrats constitue encore un principe fondamental du droit, principe fortement amoindri toutefois ces dernières années, impliquant le cas échéant des indemnisations hors de proportion avec les ressources des communes. En dernier lieu, le maire pourrait, s'il en a la volonté très ferme, s'opposer à toute opération nouvelle dans une station (octroi du permis de construire, procé-

ture U.T.N.) tant que des contrats d'aménagement n'auront pas été passés ou renouvelés pour les équipements existants.

Le régime de contractualisation de l'article 18 est susceptible d'attirer de multiples critiques divergentes, car il peut être jugé trop flou ou trop tatillon, trop ambitieux ou trop timide. Il convient, selon votre Rapporteur, de s'en tenir à une appréciation mesurée : nous sommes en présence d'une innovation juridique intéressante qui devra être rôdée par l'expérience.

Votre Commission vous propose plusieurs *amendements* à cet article.

#### *Le champ d'application.*

La rédaction retenue envisage de soumettre au régime de l'article 18 les « opérations d'aménagement touristique » sans fournir aucune définition de ce concept nouveau. Cette absence n'a pas échappé au rapporteur de l'Assemblée nationale, sans toutefois le conduire à proposer sa définition. Il note à cet effet : « l'on pourrait envisager de renvoyer cette définition à un décret en Conseil d'Etat, solution qui serait sans doute la plus simple, mais qui ne permettrait pas au législateur de fixer lui-même la portée du contrôle qu'il souhaite donner aux collectivités locales sur ces opérations. »

Un tel flou juridique est assez regrettable, d'autant qu'il repose sur un malentendu. L'objet du projet de loi est de déterminer les principes spécifiques d'aménagement touristique de la montagne et non pas de poser le cadre juridique général et national des pouvoirs de contrôle des collectivités locales sur l'aménagement touristique de leur territoire. Afin de respecter l'esprit du projet de loi et de proposer un système viable, il conviendrait donc de considérer que les « opérations d'aménagement touristique » s'entendent des unités touristiques nouvelles, telles que définies à l'article L. 145-9 du Code de l'urbanisme. Le Rapporteur de l'Assemblée nationale a en effet considéré que : « On pourrait aussi envisager de reprendre une autre définition, par exemple, celle des unités touristiques nouvelles, ce qui permettrait d'unifier les critères applicables et donc de simplifier la mise en œuvre de la législation. » Toutefois, afin de ne pas exclure certaines opérations touristiques d'envergure mais non considérées comme U.T.N., votre Commission vous proposera un *amendement* au premier alinéa afin d'obtenir des explications plus détaillées du Ministre en séance publique.

#### *Le contenu des contrats.*

Les contrats d'aménagement devront prévoir, à peine de nullité, un grand nombre de clauses explicitées par l'article 18. Trois précisions semblent devoir y être apportées :

1. Tous les contrats n'emportent pas nécessairement dévolution des biens en fin de contrat. C'est généralement le cas pour des opérations spécifiques (villages de vacances), mais l'exception pour la plupart des investissements hôteliers. Ainsi prévoir les modalités de dévolution des biens pour un contrat d'aménagement relatif à une opération hôtelière ou de promotion immobilière n'a guère de sens. Il convient donc de disposer que ces modalités de dévolution ne seront inscrites dans le contrat qu'en tant que de besoin.

2. En matière immobilière, les maires se trouvent souvent désarmés face à deux types de situations : un immeuble prévu pour la location et qui est vendu par appartements, un immeuble censé contenir des lots d'une certaine superficie et finalement aménagé en studios exigus. Ces modifications entraînent des sujétions particulières d'aménagement pour la commune (durée et concentration des séjours, dimension des équipements collectifs) sans qu'elle n'ait en fait les moyens de s'y opposer. Il convient donc de prévoir que les contrats d'aménagement de l'article 18 pourront dispenser, dans le cas d'opérations immobilières, du mode de gestion des appartements et de la capacité finale d'hébergement du programme envisagé. L'inobservation de ces dispositions constituerait alors une infraction aux obligations des parties et tomberait sous le coup du 4<sup>o</sup> relatif aux pénalités ou sanctions applicables en cas de mauvaise exécution du contrat.

3. Les pouvoirs de contrôle dont dispose la commune peuvent paraître, en la rédaction actuelle, incomplets et mal délimités. Les termes « Le co-contractant doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment le bilan prévisionnel actualisé des activités et le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses » sont repris des bilans de Z.A.C. et recopiés de la loi relative aux sociétés d'économie mixte locales (loi n° 83-597 du 7 juillet 1983). Une telle reprise est susceptible de soulever des problèmes juridiques délicats qui n'apparaissent pas dans le cas des S.E.M., dont le statut et la composition du conseil d'administration sont bien spécifiques. Ces problèmes ont trait à l'éventuelle **gestion de fait** qui pourrait être imputée aux communes contrôlant de trop près l'activité d'opérateurs purement privés. En effet, une commune qui pourrait cofinancer, contrôler une entreprise au plan technique, financier et comptable et connaître les documents de gestion prévisionnelle (plan de charges, plan de trésorerie actualisé) risque d'être amenée à participer plus ou moins directement à la gestion de cette entreprise. Une telle situation présente des risques évidents. Votre Commission vous propose donc de remplacer la référence à un contrôle par la référence à une information.



Par ailleurs, le plan de charges et le plan de trésorerie ne sauraient suffire, au titre du compte rendu financier, à permettre un contrôle « technique, financier et comptable ». Il convient donc de modifier la place de l'adverbe « notamment ». On peut, en outre, s'interroger sur l'adéquation du terme « actualisé » employé à tout propos. L'actualisation d'un bilan prévisionnel d'activités n'est pas très claire et demander l'actualisation d'un plan de trésorerie, dont l'horizon – indéterminé par l'article – ne peut être raisonnablement envisagé au-delà d'un an, ne présente qu'un intérêt limité. Il vous est donc proposé de modifier légèrement la terminologie retenue par le 5° de l'article 18. Il vous est également proposé de préciser la nature de l'amortissement mentionné au dixième alinéa de cet article.

Sous réserve de ces **cinq amendements**, votre Commission vous propose d'*adopter* le présent article.

## SECTION II

### **De l'organisation des services de remontées mécaniques et des pistes.**

#### **Article 19.**

##### *Définition des remontées mécaniques.*

Cet article définit les remontées mécaniques comme « tous les appareils de transports publics de personnes par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, par téléphérique, par téléskis ou par tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs ».

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

#### **Article 20.**

##### *Régime juridique applicable aux remontées mécaniques urbaines.*

Cet article fixe le régime juridique applicable aux remontées mécaniques de ville, c'est-à-dire situées dans un périmètre de transports urbains et assurant un transport public régulier de personnes qui ne soit pas uniquement touristique ou sportif.

L'article 20 prévoit d'appliquer à ce type de remontées les dispositions de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.I.), ainsi que les prescriptions prévues aux articles 24 et 25 du présent projet de loi (c'est-à-dire les dispositions de police, de sécurité et de contrôle technique).

· Votre Commission estime normal d'appliquer à ces remontées urbaines les dispositions de la L.O.T.I., s'agissant d'un service de transport identique à celui des autres modes de transport.

Elle vous propose d'*adopter* cet article sans le modifier.

## Article 21.

### *Régime juridique applicable aux remontées mécaniques autres qu'urbaines.*

Cet article fixe le régime juridique applicable aux remontées mécaniques autres que celles visées à l'article précédent, c'est-à-dire non situées dans un périmètre urbain, assurant un transport régulier ou irrégulier mais uniquement touristique ou sportif.

Il précise que sont applicables à ces remontées mécaniques les dispositions du titre premier de la loi d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.I.), à l'exception des I et II de l'article 7, ainsi que les prescriptions prévues aux articles 22 à 26 du présent projet de loi.

Votre Commission s'étonne de l'application de la quasi-totalité des dispositions de la L.O.T.I. aux remontées mécaniques, compte tenu du fait que cette loi elle-même prévoyait, dans son article 47, que celles-ci «devraient faire l'objet de dispositions législatives spéciales dans le cadre de la loi montagne». Ce renvoi à la L.O.T.I. semble donc paradoxal car les remontées mécaniques n'ont rien à voir avec les transports ferroviaires et routiers avec lesquels, d'ailleurs, elles n'entrent pas en concurrence.

Il convient en outre de signaler que de nombreuses dispositions de la L.O.T.I. seraient inapplicables aux remontées mécaniques pour des raisons qui vont de l'absence de signification (liberté de déplacement, politique européenne) à la lourdeur excessive (conseils nationaux, régionaux et départementaux), au non-sens (article sur la location de véhicules) et même au risque économique (fixation de la politique tarifaire par l'autorité compétente et non par l'entreprise ayant un contrat à risques et périls).

Votre Commission vous propose donc de supprimer le renvoi à l'ensemble du titre premier de la L.O.T.I. et de ne rendre applicables aux remontées mécaniques que les articles 18, et 22 à 26 du présent projet de loi.

Sous réserve de cet **amendement**, elle vous propose d'*adopter* cet article.

## Article 22.

### *Organisation du service de remontées mécaniques.*

Cet article prévoit que le service des remontées mécaniques est organisé par les communes sur le territoire desquelles elles sont situées, ou par leurs groupements. Toutefois, une dérogation est prévue pour les remontées mécaniques organisées par le département avant la promulgation de la présente loi. Cette exception vise à tenir compte de situations existantes, comme c'est le cas pour le département de la Savoie qui a organisé le service des remontées mécaniques de Courchevel ainsi que pour six autres départements (Drôme, Vaucluse, Alpes-Maritimes, Pyrénées-Atlantiques, Jura et Cantal).

Votre Commission souhaite que le transfert aux communes soit effectif et n'est donc pas favorable à une multiplication des dérogations. Elle vous propose donc, par voie d'**amendement**, de supprimer le troisième alinéa de l'article 22 qui prévoit cette exception.

Elle considère d'ailleurs que la possibilité d'association entre les communes et le département prévue au second alinéa permettra aux départements actuellement chargés de l'organisation du service des remontées mécaniques de continuer de participer à cette organisation. Elle vous propose toutefois un **amendement** à cet alinéa tendant à préciser que cette association ne peut se réaliser qu'à la demande des communes, cette disposition visant à éviter une tutelle d'une collectivité sur l'autre.

Votre Commission vous propose d'**adopter** cet article ainsi modifié.

## Article 23.

### *Modes d'exécution du service.*

Cet article précise les modalités de gestion du service des remontées mécaniques.

Le premier alinéa dispose que l'exécution du service est assurée soit en régie directe, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente.

Le deuxième alinéa fixe le contenu des conventions spécifiques aux remontées mécaniques. Ces conventions peuvent prévoir, outre la nature et les conditions de fonctionnement et de financement du service, la participation financière de l'exploitant à des dépenses d'investissement et de fonctionnement occasionnées directement ou indirectement par l'installation de la ou des remontées mécaniques. Votre Commission vous propose de modifier cet alinéa sur deux points: le premier **amendement** tend à insérer au début de l'alinéa une référence aux dispositions de l'article 18 du projet de loi, afin de bien préciser que la convention de l'article 23, bien que distincte de celle prévue à l'article 18, en est une application.

Le deuxième **amendement** a pour objet de permettre à l'autorité organisatrice de fixer dans la convention, le cas échéant, les modalités de prise en charge, par l'exploitant, des dépenses d'indemnisation des servitudes instituées en vertu de l'article 28 du projet de loi. Votre Commission souhaite en effet que les communes puissent faire financer ces dépenses par les exploitants au lieu de prélever les sommes nécessaires sur le produit annuel de la taxe communale, comme le prévoit l'article 53 (1<sup>o</sup>) du projet de loi. Elle vous proposera une modification à cet article ultérieurement.

Le troisième alinéa prévoit de rendre obligatoire, dans un délai de quatre ans à compter de la promulgation de la loi, la signature d'une convention pour toutes les remontées mécaniques qui ne sont pas exploitées en régie directe. Cette convention devra être conforme aux dispositions législatives nouvelles. Votre Commission vous propose un **amendement** tendant à remplacer le mot promulgation par le mot publication.

Le quatrième alinéa tend à réduire la portée du principe de conventionnement obligatoire fixé au troisième alinéa. Il prévoit en effet qu'à défaut de convention ou de mise en conformité dans un délai de quatre ans, du fait de l'autorité organisatrice et sans qu'elle puisse invoquer valablement la responsabilité du contractant, l'autorisation ou la convention antérieurement accordée continue de produire ses effets pour une durée maximale de dix ans.

Votre Commission est favorable au principe du conventionnement obligatoire entre les communes et les exploitants car c'est la condition nécessaire d'une meilleure maîtrise par les communes de l'organisation des remontées mécaniques. Elle souhaite donc que, là où il n'y en a pas actuellement, des conventions soient rapidement conclues. Elle admet cependant que lorsqu'une convention a été signée antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, la commune ne soit pas désireuse de conclure un nouveau contrat trop rapidement. Aussi est-elle

favorable à un allongement du délai de mise en conformité à dix ans. Dans cette hypothèse mais pour que le principe ait une portée réelle, il convient que dans les communes n'ayant pas conclu de convention avec les exploitants – et où le service est organisé sur la base d'une simple autorisation – la mise en conformité s'effectue obligatoirement dans un délai de quatre ans. A cet effet, votre Commission vous propose un **amendement** tendant à supprimer la référence à l'autorisation antérieurement accordée.

Cette procédure permettra, conformément aux recommandations du rapport Besson, d'assainir la situation de l'exploitation des remontées mécaniques. Elle permettra aux communes qui avaient conclu des conventions de très longue durée (cinquante ou parfois quatre-vingt dix-neuf ans) de remettre en cause les situations existantes, si elles le désirent. Si elles souhaitent conserver le statu quo, elles seront libres de ne rien changer pendant quatorze ans.

Votre Commission estime que l'initiative doit, en toute hypothèse, être laissée aux communes qui prendront leurs responsabilités : il est bien entendu que si une commune ne respecte pas l'obligation de conventionnement, il appartiendra aux juridictions compétentes de statuer sur la révision ou sur les conditions en résiliation de contrat. Elle souhaite, bien entendu, quel que soit le choix de la commune, que l'exploitant ne soit pas lésé. Tel est bien l'esprit du projet de loi qui prévoit « qu'en toute hypothèse, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 30 de la L.O.T.I. sont applicables ». Or, aux termes de cet article :

« Si l'autorité organisatrice décide soit de supprimer ou de modifier de manière substantielle la consistance du service en exploitation, soit de la confier à un autre exploitant, et si elle n'offre pas à l'entreprise des services sensiblement équivalents, elle doit lui verser une indemnité en compensation du dommage éventuellement subi de ce fait. »

Votre Commission considère que cette référence à l'article 30 de la L.O.T.I. constitue une garantie des intérêts privés. Elle vous propose seulement de préciser par un **amendement** que les dispositions du deuxième alinéa de la L.O.T.I. s'appliquent, sans préjudice de l'indemnisation éventuelle du fonds de commerce. Il s'agit de garantir, le cas échéant, l'indemnisation des droits d'exploitation qui peuvent constituer des éléments incorporels du fonds de commerce.

Sous réserve de ces observations et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article.

## Article 24.

### *Police et sécurité.*

Cet article précise que les services de transports terrestres de personnes qui relèvent de la compétence des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont soumis aux dispositions de la loi du 15 juillet 1845, à l'exception de l'article 4 de ladite loi, et aux dispositions relatives à la police, à la sécurité et à l'exploitation des chemins de fer.

Il s'agit de la reprise d'une disposition de la loi relative aux transports publics d'intérêt local du 19 juin 1979 qui est ainsi appliquée aux remontées mécaniques. Cette rédaction résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale qui a étendu le champ d'application de l'article, des transports guidés aux transports terrestres, afin de permettre l'abrogation de la loi relative aux transports publics d'intérêt local du 19 juin 1979.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sous réserve d'une **modification rédactionnelle**.

## Article 25.

### *Régime d'autorisation applicable aux remontées mécaniques non urbaines.*

Cet article fixe le régime d'autorisation applicable aux remontées mécaniques. Il reprend certaines dispositions figurant à l'article 10 de la loi n° 79 - 475 du 19 juin 1979 en les adaptant à la décentralisation.

Il prévoit qu'une première autorisation d'exécution des travaux portant sur la réalisation des remontées mécaniques doit être délivrée par la personne publique compétente en matière de permis de construire, c'est-à-dire par le maire dans les communes disposant d'un P.O.S. approuvé ; ou par le président de l'établissement public intercommunal en cas de délégation de pouvoir. Cette autorisation est délivrée après avis conforme du représentant de l'Etat dans le département au titre de la sécurité des installations et des aménagements concernés par l'appareil. Le représentant de l'Etat arrête également les réserves et les prescriptions auxquelles peut être subordonnée l'autorisation.

Une seconde autorisation est ensuite délivrée par le représentant de l'Etat dans le département pour la mise en exploitation des remontées mécaniques. Votre Commission souhaite que cette seconde autorisation soit également accordée par le maire, sous réserve de l'avis conforme du représentant de l'Etat dans le département au titre de la sécurité. Aussi vous propose-t-elle un **amendement** en ce sens.

L'article 25 renvoie enfin à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application de ce régime d'autorisation.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article ainsi modifié.

### **Article 25 bis (nouveau).**

#### *Tracé et aménagement des pistes de ski.*

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit que le tracé et l'aménagement des pistes de ski sont soumis à autorisation dans les conditions fixées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 25, c'est-à-dire contrôlés par l'autorité compétente mais sous la responsabilité de la puissance publique en matière de sécurité.

Votre Commission estime que la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 25 serait trop lourde s'agissant du tracé des pistes de ski. Elle considère que seuls les travaux d'aménagement des pistes, qui modifient de manière substantielle l'état des terrains, doivent faire l'objet de la même autorisation prévue que pour la construction des remontées mécaniques. En revanche, le tracé des pistes de ski - qui le plus souvent se limite à des opérations de balisage - ne doit pas être soumis au régime d'autorisation proposé. De même, votre Commission souhaite que la procédure d'autorisation ne s'applique qu'aux pistes de ski alpin, et non aux pistes de ski nordique : ces dernières n'entraînent en effet pas de travaux importants modifiant les terrains concernés et se limitent généralement à des opérations de balisage. Il est donc préférable qu'elles puissent être modifiées facilement par négociation avec les propriétaires concernés.

Votre Commission vous propose donc un **amendement** tendant à modifier l'article 25 bis, afin de limiter la procédure prévue à l'aménagement des pistes de ski alpin.

Sous réserve de cet **amendement**, elle vous propose d'*adopter* cet article.

## Article 26.

### *Contrôle technique et sécurité des remontées mécaniques.*

Cet article adapte l'article 8 de la loi n° 79-475 du 19 juin 1979 relative aux transports publics d'intérêt local. Il propose de soumettre toutes les remontées mécaniques au contrôle technique et de sécurité de l'Etat, et de mettre à la charge des exploitants les frais afférents à ce contrôle. Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application de cet article.

Votre commission approuve ce principe qui est actuellement en vigueur. Elle déplore cependant que ces frais soient fixés, dans certains cas, en pourcentage du chiffre d'affaire des exploitants. Elle souhaiterait que les frais mis à la charge de ces derniers soient les frais réellement exposés pour l'exécution du contrôle et vous propose un **amendement** en ce sens.

Elle vous demande d'*adopter* cet article ainsi modifié.

## Article 26 bis (nouveau).

### *Abrogation de la loi relative aux transports publics d'intérêt local.*

Cet article introduit par l'Assemblée nationale tend à abroger la loi n° 79-475 du 19 juin 1979 relative aux transports publics d'intérêt local (T.P.I.L.).

Votre Commission estime, compte tenu des auditions auxquelles elle a procédé, que cette loi ne doit pas être entièrement abrogée. Elle vous propose donc un **amendement** tendant à préciser que la loi T.P.I.L. est abrogée « en tant que ses dispositions sont contraires aux dispositions de la présente loi ».

Elle vous demande d'*adopter* cet article ainsi modifié.



## Article 27.

### *Détermination du domaine skiable et des secteurs réservés aux remontées mécaniques dans le cadre des plans d'occupation des sols.*

Cet article tend à délimiter le domaine skiable et les secteurs réservés aux remontées mécaniques. A cet effet, le paragraphe I complète l'article 123-1 du Code de l'urbanisme (relatif aux plans d'occupation des sols) pour permettre aux communes de montagne de délimiter les zones qui peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques. Cet alinéa précise en outre que les P.O.S. peuvent indiquer, le cas échéant, les équipements, aménagements et servitudes qui peuvent y être prévus.

Le paragraphe II précise que dans les communes pourvues d'un plan d'occupation des sols opposable, les équipements et aménagements destinés à la pratique du ski ne peuvent être réalisés qu'à l'intérieur des zones ou secteurs délimités en application du paragraphe précédent.

Enfin, le paragraphe III de l'article 27 ne permet d'établir la servitude prévue à l'article 28 qu'à l'intérieur des zones délimitées dans les plans d'occupation des sols. Toutefois, un certain nombre d'exceptions sont prévues :

- pour les servitudes instituées en vue de faciliter la pratique du ski nordique ;
- pour celles instituées en vue de faciliter l'accès aux voies d'alpinisme et d'escalade.

Ces deux catégories de servitudes pourront donc être instituées non seulement à l'intérieur, mais en dehors du domaine skiable de la commune.

Les petites communes non pourvues d'un P.O.S. ne peuvent bénéficier de cette servitude ; ceci est très regrettable pour les petites communes où la pression urbaine est très faible - donc ne nécessite pas de P.O.S.- mais où sont implantées une ou deux remontées mécaniques légères et qui permettent une animation minimum (exemple de Montmin en Haute-Savoie). Pour tenir compte de cette situation, votre Commission vous propose un **amendement** tendant à prévoir qu'en l'absence de P.O.S., la servitude peut être créée par décret en Conseil d'Etat sur proposition du conseil municipal de la commune intéressée.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## Article 28.

### *Institution de servitudes destinées à assurer la pratique du ski et l'installation de remontées mécaniques.*

Cet article prévoit que des servitudes pourront être instituées pour l'implantation de pistes de ski et l'installation de remontées mécaniques sur les propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique, au profit d'une commune ou d'un groupement de communes.

Cette disposition s'inspire d'une proposition (n° 83) du rapport Besson qui visait à étendre les dispositions du décret Ravelin du 14 novembre 1968 à toutes les stations classées ou non, et à tous les sites de ski alpin ou nordique. Ce décret permet en effet l'institution de servitudes dans *les seules stations classées de sports d'hiver et d'alpinisme* et il ne concerne que les *pistes de ski*. Aucun texte ne permet actuellement d'instituer des servitudes pour la construction de remontées mécaniques. Celles-ci font seulement partie des installations d'intérêt général dont l'emplacement peut être réservé dans les plans d'occupation des sols (loi de 1941 sur les téléphériques).

1° Le premier alinéa du présent article tend donc à *élargir* le champ d'application de la réglementation actuelle.

– Il permet d'instituer des servitudes dans *toutes les communes de montagne* et non dans les seules stations classées.

– Il vise non seulement les pistes de ski – alpin ou nordique – mais également les *remontées mécaniques* et tout ce qui concerne leur implantation (survol des terrains où elles doivent être installées, implantation des supports de ligne dont l'emprise au sol est inférieure à quatre mètres carrés, passage des pistes de montée, accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et la protection des pistes et remontées ainsi que les accès aux voies d'alpinisme et d'escalade).

2° Le second alinéa fixe la procédure de création des servitudes.

La servitude est créée par décision motivée du représentant de l'Etat, sur proposition du conseil municipal de la commune ou de l'organe délibérant du groupement de communes intéressées, après *enquête parcellaire* effectuée comme en matière d'expropriation. Il convient de rappeler que l'enquête parcellaire a pour objet de déterminer exactement les parcelles de terrain et les immeubles à exproprier ou à gréver d'une servitude, de rechercher les pro-

priétaires des biens et les autres ayants droit pour satisfaire à leur égard aux règles sur la publicité foncière, et de provoquer, le cas échéant, leur contestation. Les formes de cette enquête sont proches de celles de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

Il est enfin précisé que si la création de la servitude concerne plusieurs communes, en cas d'opposition du conseil municipal de l'une d'elles, la décision ne pourra être prise que par décret en Conseil d'Etat.

3° Le troisième alinéa précise le contenu de la décision de création. Celle-ci définit le tracé, la largeur et les caractéristiques de la servitude, ainsi que les conditions auxquelles la réalisation des travaux est subordonnée et, le cas échéant, les aménagements de protection nécessaires ainsi que les obligations du bénéficiaire de la servitude. Elle peut enfin définir les périodes de l'année pendant lesquelles la servitude s'applique partiellement ou totalement, l'Assemblée nationale ayant précisé sur ce point qu'il doit être tenu compte de l'enneigement et du cours des travaux agricoles.

4° Le quatrième alinéa prévoit que, sauf impossibilité technique, la servitude ne peut grever les terrains situés à moins de vingt mètres (au lieu de quinze dans le texte initial du projet de loi) des bâtiments à usage d'habitation ou professionnels édifiés ou dont la construction a été autorisée avant la date de délimitation des zones et secteurs prévus au deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme, ni les terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs à la date de cette délimitation.

Votre Commission vous propose un **amendement** rédactionnel à cet alinéa tendant à modifier une référence : les sites, équipements et accès concernés sont en effet visés au premier alinéa de l'article 28 et non au troisième.

5° Enfin, le dernier alinéa tend à subroger le bénéficiaire de la servitude au propriétaire du fonds dans l'accomplissement des formalités nécessaires à l'aménagement des pistes et équipements.

Sous réserve de l'**amendement** qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article.

## Article 29.

### *Indemnisation de la privation de jouissance résultant de l'institution d'une servitude.*

Le premier alinéa de cet article prévoit que la servitude instituée en vertu de l'article 28 ouvre droit à indemnité s'il en résulte pour le propriétaire du terrain ou l'exploitant un *préjudice direct, matériel et certain*. Cette règle est celle prévue tant par l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme s'agissant des servitudes d'urbanisme, que par l'article L. 160-6 du même code concernant les servitudes sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime. Quant à l'article 19 du décret du 14 novembre 1968 (dit décret Ravanel), il prévoit une indemnisation en cas de dommage direct, actuel et certain. L'article 28 du projet de loi précise ensuite que cette indemnité est à la charge du bénéficiaire de la servitude (c'est-à-dire de la commune ou du groupement de communes).

La demande d'indemnité doit parvenir, sous peine de forclusion, à la commune ou au groupement de communes dans un délai de un an à compter de la date où le dommage a été causé ou révélé. Sur ce point, le projet de loi va plus loin dans le sens de la protection des personnes indemnisées, puisque dans les autres textes (tant Code de l'urbanisme que décret Ravanel), le délai n'est que de six mois et court à compter de la date où le dommage a été causé (et non révélé).

Le second alinéa fixe les règles d'indemnisation.

Dans le texte initial présenté par le Gouvernement, les règles retenues étaient celles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique - articles L. 13-14 et L. 13-15 du Code de l'expropriation - l'Assemblée nationale a estimé que la transposition pure et simple de ces articles est difficilement applicable car les éléments retenus par l'article 29 - usage effectif et constructibilité des terrains - sont imprécis et ne recourent pas exactement les éléments pris en compte dans le Code de l'expropriation. De plus, les dates servant de référence pour les évaluations ne peuvent pas coïncider puisque les procédures suivies en matière d'expropriation et pour l'institution des servitudes de l'article 28 sont différentes. Enfin, les dates de référence retenues par l'article 29 ne couvrent que l'hypothèse où les servitudes ont été prévues par le plan d'occupation des sols, alors que l'article 28 permet l'institution de servitudes sans que celles-ci aient été prévues par le P.O.S.

Pour ces motifs, l'Assemblée nationale a prévu que l'indemnité est fixée, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation en fonction de deux éléments :

- soit l'atteinte portée à l'utilisation habituelle antérieure du terrain ou la modification apportée à l'état des lieux antérieur (éléments jusqu'à présent pris en compte pour l'indemnisation de ce type de servitude) ;

- soit, le cas échéant, la qualité du terrain à bâtir au sens de l'article L. 13-15 du Code de l'urbanisme.

Cette appréciation se fait par référence à la date d'institution de la servitude ou, le cas échéant, à la date de publication du plan d'occupation des sols la prévoyant. Il est d'ailleurs précisé que les améliorations postérieures à la publication du P.O.S. prévoyant l'établissement de la servitude sont présumées faites dans le but d'obtenir une indemnisation plus élevée, sauf preuve contraire.

Votre Commission approuve les modifications apportées par l'Assemblée nationale car elles clarifient les règles applicables à l'indemnisation des servitudes instituées en vertu de l'article 28, en conservant le souci d'indemnisation qui était celui du texte initial du projet de loi. Elle vous propose seulement d'améliorer la rédaction en substituant par un **amendement** au terme « qualité » le terme « qualification » qui est employé à l'article L. 13-15 du Code de l'expropriation.

Enfin, le dernier alinéa prévoit que lorsque la servitude risque de compromettre gravement l'exploitation d'un terrain agricole ou sylvicole, les propriétaires peuvent, à compter de la publication de l'acte créant la servitude, mettre en demeure son bénéficiaire de procéder à l'acquisition du terrain grevé dans les conditions et délais prévus à l'article L. 123-9 du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire dans un délai de deux ans à compter de la demande, ce délai pouvant être prorogé pour une durée d'un an.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sous réserve d'une **modification rédactionnelle**.

### CHAPITRE III

#### **PLURIACTIVITÉ, TRAVAIL SAISONNIER ET DISPOSITIONS DIVERSES**

La pluriactivité n'est pas un phénomène spécifique au milieu montagnard. Son importance varie sensiblement selon les massifs : 37 % des chefs d'exploitation dans les Vosges, 14 % dans le Jura, 26 % dans les Alpes du Nord, 17 % dans les Alpes du Sud, 11 % dans le Massif central Nord, 13 % dans la partie Sud du Massif central, 17 % dans les Pyrénées.

La pluriactivité présente plusieurs types d'organisation du travail. Il y a lieu en particulier de distinguer le cumul d'une profession principale non agricole, qui procure un revenu suffisant avec l'exploitation d'un fonds agricole, et la pluriactivité de complément caractérisée par l'exercice saisonnier ou à temps partiel d'une activité non agricole et d'une activité agricole. Le premier type de pluriactivité a été souvent dénoncé par les organisations professionnelles agricoles qui voient en elle une source d'entrave à l'aménagement des structures d'exploitation, de retard dans l'organisation économique des producteurs et, dans certains cas, de dégradation des conditions de travail du chef d'exploitation et de son conjoint. En revanche, la pluriactivité de complément mérite d'être encouragée, en particulier dans les régions de montagne par suite de la faible rentabilité des exploitations et du caractère saisonnier de l'activité agricole. Il convient du reste de souligner le caractère traditionnel de la pluriactivité dans des régions comme les Vosges, le Jura et les Alpes du Nord. La tradition industrielle de ces zones est due en effet à l'exercice de la profession agricole et d'un métier industriel ou artisanal à domicile ou dans un atelier. **L'affirmation de la vocation touristique de la montagne confirme la nécessité de promouvoir l'exercice, par des agriculteurs, de professions liées à l'accueil et aux loisirs en hiver.** Ces activités peuvent être conduites sur l'exploitation elle-même par le développement de fonctions d'accueil sous la forme de gîtes ruraux, d'auberges rurales, de chambres d'hôtes, ou bien en qualité de salariés dans l'hôtellerie ou dans les organismes d'animation des activités sportives et récréatives.

Le développement d'une pluriactivité de complément suppose une adaptation des dispositions législatives et réglementaires relatives à la fiscalité, à la protection sociale, au contrôle des structures, aux aides publiques à l'agriculture. Plusieurs mesures ont déjà été prises à l'issue, notamment, des réunions du Comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre 1982 et de juillet 1983. Sans constituer véritablement un statut de la pluriactivité, ces mesures témoignent de la volonté des pouvoirs publics d'éliminer les entraves à son exercice. Il convient de rappeler les principales de ces mesures récentes :

1. En matière fiscale, le plafond de revenus provenant de travaux forestiers exercés pour un tiers en dessous duquel l'intéressé est exempté de déclaration de T.V.A. a été relevé de 12.000 F à 16.000 F ; cette exonération de T.V.A. est étendue à d'autres travaux que ceux effectués en forêt sous réserve que ces activités se composent de manière à peu près égale de prestations soumises à la T.V.A. au taux de 5,5 % tels que les travaux agricoles, et de prestations assujetties au taux de 18,6 % telles que la participation à l'exécution de certains services publics ;

2. Dans le domaine de la protection sociale :

- des formules de permanences conjointes intercaisses ont été expérimentées dans les zones à forte proportion de pluriactifs,

- les règles de détermination de l'activité principale ont été révisées,

- une coordination des régimes d'invalidité est mise en oeuvre pour les personnes exerçant des activités successives,

- la détermination d'une caisse-pivot est recherchée pour assurer le versement continu des prestations familiales en cas de changement de régime de protection sociale,

- la cotisation d'assurance maladie minimum au régime d'assurance maladie des non-salariés non agricoles a été supprimée en 1980 pour les personnes qui relèvent de ce régime à titre secondaire,

- les règles relatives aux cotisations d'assurance maladie des exploitants agricoles (A.M.E.X.A.) auxquelles sont assujettis les chefs d'exploitation agricole qui relèvent à titre principal du régime d'assurance maladie des non-salariés non agricoles ont été aménagées par un décret du 24 mai 1981. Ceux-ci sont dispensés de la cotisation à l'A.M.E.X.A. et n'acquittent que des cotisations spécifiques à taux réduits ; les exploitants agricoles exerçant une activité salariée à titre principal sont exonérés de la cotisation à l'A.M.E.X.A. et acquittent une cotisation cadastrale sans abattement pour les prestations familiales et l'assurance vieillesse ; les exploitants agricoles exerçant une activité salariée à titre secondai-

re sont exonérés de la cotisation à l'assurance maladie mais acquittent des cotisations pour les prestations familiales et l'assurance vieillesse ;

3. Concernant l'octroi des aides publiques :

- les conditions d'attribution de l'indemnité spéciale montagne (I.S.M.) aux pluriactifs ont été assouplies,

- les conditions d'attribution de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs exploitants à titre secondaire ont été alignées sur celles concernant les exploitants à titre principal,

- l'aide aux petits producteurs de lait allouée par la Communauté économique européenne depuis la campagne 1982-1983 bénéficie aux agriculteurs à titre secondaire,

- l'aide exceptionnelle à la mécanisation instituée à la suite de la Conférence annuelle de 1981 est attribuée, en zone de montagne, aux agriculteurs à titre secondaire installés sur au moins une demi S.M.I.,

- le Crédit agricole a harmonisé le taux des prêts non bonifiés alloués pour des investissements non agricoles complémentaires à l'agriculture avec le taux des prêts agricoles ;

4. Dans le domaine du contrôle des structures des exploitations agricoles, l'autorisation d'exploiter est accordée de plein droit à un pluriactif qui ne réunit pas les conditions de capacité ou d'expérience professionnelle sous réserves que les revenus du foyer fiscal et la superficie de l'exploitation n'excèdent pas des limites fixées par le schéma directeur départemental des structures, ces limites ne pouvant être inférieures, respectivement à une fois le montant du S.M.I.C. et à un tiers de la S.M.I.

Le présent projet de loi s'attache à améliorer sur certains points les conditions d'exercice de la pluriactivité en favorisant la coordination des régimes de protection sociale, en adaptant les modalités d'attribution des aides publiques aux pluriactifs, en instaurant une possibilité de reconduction pour les contrats de travail saisonnier.

### Article 30.

#### *Protection sociale des travailleurs pluriactifs.*

Dans sa rédaction initiale, cet article se bornait à préciser que la situation particulière des travailleurs pluriactifs est prise en compte par les règlements qui assurent la coordination entre les différents régimes de protection sociale dont ils relèvent ainsi que dans les critères permettant la détermination de leur activité principale au regard de ces régimes de protection sociale.



Ces dispositions ont été modifiées et complétées par un amendement adopté par l'Assemblée nationale.

Dans sa nouvelle rédaction, cet article fixe tout d'abord les objectifs que doit réaliser l'organisation de la protection sociale des pluriactifs. Celle-ci doit procurer aux assujettis une continuité de garantie pour les risques dont la couverture est subordonnée à une durée minimale de cotisations et assurer aux intéressés, sur leur demande, une unicité d'interlocuteurs pour le versement des cotisations et des prestations. A cet effet, la protection sociale des pluriactifs est assurée soit par les régimes auxquels ils sont assujettis au titre de leur activité principale, soit par ce régime. Les conditions de détermination de l'activité principale, les modalités de compensation financière entre les régimes de protection sociale, les conditions dans lesquelles sont déterminées les cotisations dues au titre des activités secondaires seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Votre Commission **approuve les principes** posés par cet article tel qu'il ressort des délibérations de l'Assemblée nationale. En effet, alors que le texte du projet de loi déposé par le Gouvernement se bornait à évoquer la prise en compte de la situation des pluriactifs par les règlements organisant la coordination des différents régimes de protection sociale et dans les critères servant à la détermination de l'activité principale, le texte voté par les députés fixe deux principes qui marquent une novation décisive : la continuité de la protection sociale quelle que soit la durée des cotisations, le choix d'une caisse unique pour les cotisations et pour les prestations.

Elle considère toutefois que cet article, dans sa rédaction actuelle, **risque de se heurter à de considérables difficultés d'application**. Concernant la continuité de garantie de certains risques, votre Commission vous propose un **amendement** tendant à préciser que les risques visés sont ceux dont la couverture est subordonnée à une durée minimale d'assurance ou à un montant minimal de cotisations. Cette rédaction lui semble mieux prendre en compte les différentes situations ouvrant droit à une protection sociale.

S'agissant de l'unicité de caisse pour le versement des cotisations et prestations, votre Commission voit mal comment le système pourra être géré, compte tenu des difficultés de calcul des cotisations, puis des prestations, si les intéressés exercent plusieurs activités.

Plusieurs questions se posent en effet, auxquelles l'article 30 n'apporte pas de réponse :

– les caisses qui vont agir en « prestataires de service » pour les autres régimes vont probablement demander la rémunération

de leurs services. Le problème est inévitable pour ce qui concerne les organismes conventionnés du régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants qui sont déjà rémunérés pour leur participation au régime obligatoire ;

- les nombreux échanges que suppose le système risquent d'être source d'erreurs ;

- comment seront réglés les litiges survenant entre caisses ?

- les délais de remboursement seront probablement allongés, compte tenu de l'intervention d'un tiers à la procédure lorsque la caisse choisie par l'assuré ne sera pas celle dont relève l'activité principale.

L'application de ce principe, pourtant louable, risque de se traduire pour les intéressés par un allongement des délais d'attente pour leurs remboursements et par une multiplication des procédures administratives auxquelles ils seront soumis.

Votre Commission observe en outre que le principe de l'unicité de caisse destinataire des cotisations peut conduire à attribuer aux pluriactifs un seul régime de protection sociale déterminé par leur activité principale. Il peut y avoir dès lors une rupture avec le principe de solidarité énoncé à l'article 11 de la loi du 28 décembre 1979 qui dispose que, lorsqu'une personne exerce simultanément plusieurs activités, elle doit acquitter une cotisation d'assurance maladie dans chacun des régimes dont elle relève ; à moins que l'intéressé ne cotise à cette même caisse sur la totalité de ses revenus. Pour éviter de transgresser cette règle, il conviendrait que les pluriactifs acquittent auprès de la caisse unique de leur choix des cotisations calculées sur la totalité de leurs revenus.

Compte tenu des observations qui précèdent, votre Commission vous propose d'adopter cet article modifié par les amendements qu'elle vous soumet, mais attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'en préciser les conditions d'application s'il souhaite que ce principe devienne effectif.

### **Article 31.**

#### *Conditions d'attribution des aides publiques aux pluriactifs.*

Ainsi qu'on le soulignait plus haut, ce n'est que très récemment que des subventions telles que l'indemnité spéciale montagne, la dotation d'installation allouée aux jeunes agriculteurs, les aides à la mécanisation ont été attribuées, dans des conditions

analogues ou adaptées aux exploitants agricoles qui exercent une autre activité. Cet article généralise le principe de non-discrimination envers les pluriactifs pour l'octroi des aides publiques. Il précise en effet que, en zone de montagne, l'exercice de plusieurs activités professionnelles par une même personne ne peut faire obstacle à l'attribution des aides de l'Etat accordées au titre de l'une de ces activités, sous réserve de la prise en compte des conditions liées aux revenus tirés d'activités autres que celles pour laquelle l'aide est sollicitée ou de seuils d'activités fixés par décret.

Votre Commission approuve ces dispositions qui permettent d'éliminer des restrictions à l'attribution d'aides de l'Etat aux pluriactifs installés dans des zones de montagne. En conséquence, elle vous demande d'*adopter* cet article sans modification.

### **Article 32.**

#### *Adaptation des programmes des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles aux besoins des pluriactifs.*

L'article L. 811-7 du Code rural dispose que les différents départements ministériels mettent en oeuvre des mesures coordonnées en vue de définir les conditions dans lesquelles une qualification professionnelle autre qu'agricole est procurée aux jeunes ruraux, aux exploitants et aux salariés agricoles par les établissements d'enseignement et les organismes publics et privés de promotion et de conversion professionnelle agricoles.

Le présent article précise que dans les zones de montagne, ces mesures de coordination interministérielle doivent tenir compte de la situation et des besoins particuliers inhérents à l'exercice de différentes activités saisonnières et de professions spécifiques à la montagne.

D'ores et déjà, les établissements d'enseignement ou de formation professionnelle agricoles ont effectué un décloisonnement, en particulier dans les programmes, afin de procurer aux élèves des connaissances qui débordent le secteur agricole et qui embrassent les autres activités du milieu rural.

Cet article fixe une règle pour l'organisation de l'enseignement et de la formation professionnelle en zone de montagne, à savoir la nécessité de tenir compte de la situation particulière et des besoins spécifiques aux pluriactifs. Il conviendrait notamment que les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, en zone de montagne, incluent dans les programmes d'enseignement des disciplines liées à l'exercice de métiers du tourisme.

Votre Commission souscrit à cet élargissement des missions des établissements d'enseignement et de formation professionnelle en zone de montagne et vous propose d'*adopter* cet article dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

### Article 33.

#### *Contrats de travail à caractère saisonnier.*

Le droit du travail distingue des contrats de travail à durée indéterminée et des contrats à durée déterminée. Les contrats de travail à caractère saisonnier sont assimilés, par le Code du travail, à des contrats à durée déterminée dont il n'est dès lors pas possible de prévoir, au moment de leur conclusion, le renouvellement. Cet article a pour objet de compléter l'article L. 122-3-11 du Code du travail en sorte de prévoir que les contrats de travail à caractère saisonnier peuvent comporter une clause de reconduction pour la saison suivante lorsqu'ils sont exécutés en zone de montagne.

Cette possibilité conduira à diminuer la précarité des contrats de travail saisonnier en favorisant une stabilité du statut professionnel des intéressés.

Aussi, votre Commission vous invite à *adopter* cet article sans le modifier.

### Article 33 *bis* (nouveau).

#### *Fonctionnaires territoriaux exerçant un emploi permanent saisonnier.*

Cet article modifie l'article 109 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il évoque les cas de fonctionnaires nommés dans des emplois permanents saisonniers d'au moins trois mois exercés pour le compte des collectivités et de leurs établissements.

L'article 109 de la loi du 26 janvier 1984 se lit dès lors comme suit : « Les dispositions de la présente loi sont applicables aux fonctionnaires nommés dans des emplois permanents à temps non complet *ainsi qu'aux fonctionnaires nommés dans des emplois permanents saisonniers d'au moins trois mois pour les périodes pendant lesquelles ils sont employés par les collectivités et établissements* .»

Cette disposition participe de l'objectif de favoriser la pluriactivité en montagne, notamment dans le secteur des emplois

d'administration territoriale. Aussi votre Commission souscrit-elle à cette disposition, mais considère que son application se heurtera à de nombreuses difficultés lorsque les statuts de la fonction publique territoriale seront tous publiés. Les titulaires à temps partiel, pour être affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, doivent en effet effectuer au moins quatre-vingts heures par mois, soit mille heures par an : or un titulaire saisonnier travaillant trois mois ne pourra cumuler sur une année que cinq cents heures. Le problème de leur affiliation à la C.N.R.A.C.L. risque donc de se poser. Que se passera-t-il alors ? La collectivité locale employeur devra-t-elle payer des indemnités correspondant à une partie du temps où elle n'emploiera pas son travailleur « titulaire saisonnier » ?

L'article 33 *bis* n'apporte aucune réponse à ce problème. Votre Commission, favorable au principe, vous demande donc de l'*adopter*, mais engage le Gouvernement à apporter rapidement une solution à ces difficultés.

#### Article 34.

*Attribution de prêts bonifiés pour payer les soultes en cas d'attribution préférentielle d'une entreprise commerciale, artisanale, industrielle ou hôtelière.*

L'intervention d'une succession constitue une cause fréquente de disparition d'une petite ou moyenne entreprise. Pour pallier ce risque, la loi du 10 juillet 1982 relative aux conjoints d'artisans et de commerçants travaillant dans l'entreprise familiale a institué une attribution préférentielle au profit du conjoint survivant ou d'un descendant. Ce même texte a précisé, dans son article 5, que le conjoint survivant attributaire préférentiel d'une entreprise commerciale, artisanale, ou industrielle peut bénéficier de prêts à taux bonifié pour le paiement de la soulte. Le présent article modifie le paragraphe II de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1982 précitée en vue d'étendre aux entreprises hôtelières, s'agissant des secteurs d'activités, et en zone de montagne à l'enfant héritier copropriétaire bénéficiaire de l'attribution préférentielle, s'agissant des bénéficiaires, la faculté d'obtenir des prêts à taux bonifiés pour le paiement de la soulte. Cette mesure est de nature à faciliter le règlement des successions et la reprise d'une entreprise familiale par un descendant. Cet article semble toutefois déjà appliqué dans les faits, des circulaires ministérielles ayant déjà réglé le cas des entreprises artisanales, commerciales et industrielles.

Aussi, votre Commission vous invite à *adopter* cet article sans modification.

## CHAPITRE IV

### **GESTION DES SECTIONS DE COMMUNE ET DES BIENS INDIVIS ENTRE COMMUNES**

La présence, dans le projet de loi relatif au développement et à la protection de la montagne, de dispositions modifiant le Code des communes a paru surprenante à votre Commission. La rénovation du régime juridique des sections de commune et de celui des biens communaux indivis, réclamée depuis de nombreuses années, aurait pu, en effet, faire l'objet d'un projet de loi spécifique.

Le Gouvernement justifie cette approche législative, par l'importance des biens sectionnaux et des biens indivis en zone de montagne, et en particulier dans le Massif central pour les premiers, et dans les Pyrénées pour les seconds.

Les dispositions proposées aux articles 35 et 36 du projet de loi ont donc pour objet de *faciliter une gestion efficace et moderne de ces biens*, dont la mobilisation s'inscrit dans le cadre d'une politique de valorisation de toutes les potentialités économiques des zones de montagne.

Le Comité interministériel du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) avait prévu, au cours de sa réunion du 10 juillet 1980, la remise en valeur des biens de sections dans le Puy-de-Dôme dans les actions à engager en matière d'aménagement foncier.

**S'agissant d'une réforme touchant au droit des collectivités locales, votre Commission a estimé nécessaire de s'en remettre sur ces articles à la sagesse de la commission des Lois, saisie pour avis.** Elle se propose cependant d'analyser les modifications envisagées dans la mesure où elles tendent à moderniser la gestion des biens sectionnaux et donc à améliorer la mise en valeur des terres concernées.

## Article 35.

### *Les sections de commune.*

#### PRÉSENTATION GÉNÉRALE

#### *1. Un legs du passé présentant un intérêt économique non négligeable.*

Le phénomène des sections de commune, bien qu'hérité du passé, méconnu et original au plan juridique, revêt une importance considérable dans certaines régions de montagne et notamment dans le Massif central.

On évalue en effet – sans disposer de statistiques exactes, puisque la dernière enquête remonte à 1970 – le nombre de sections de commune à 16.000. Elles concerneraient environ 3.500 à 4.000 communes françaises, et couvriraient 370.000 hectares dont 94.000 situés dans des départements classés en zone de montagne.

Dans certains départements, le problème des sections de commune prend une dimension particulière. Ainsi, en Haute-Loire, il existait, en 1975, 3.400 sections représentant une superficie de 31.700 hectares, dont 12.807 hectares de bois soumis au régime forestier. Globalement, dans le Massif central, les sections couvraient alors 196.000 hectares. Dans le département du Puy-de-Dôme, les biens de sections couvrent 64.000 hectares, soit 8 % de la surface totale du département. Ces biens sont répartis dans 363 communes, presque toutes situées en montagne, et comprennent 26.900 hectares de forêts.

En pratique, les biens sectionaux sont essentiellement constitués de forêts (38 %) et de pâturages et prairies (58 %). Les autres biens immobiliers ne représentent que 4 % du total.

#### *2. Un régime juridique inadapté qui a suscité de nombreux projets de réforme.*

##### ● Un régime juridique imprécis.

Les problèmes posés par les biens sectionaux ne sont pas nouveaux puisqu'en 1841, déjà, le conseil général de la Creuse demandait leur disparition, déclarant que « la jouissance et la propriété de ces biens sont des sources intarissables de procès et de rixes ».

Ce régime juridique, complexe et imprécis, constitue en effet très souvent un obstacle à la mise en valeur des biens sectionaux.

En premier lieu, la délimitation territoriale des sections de commune ne repose sur aucun texte, car ce sont des circonstances de fait ou des usages qui leur ont donné naissance.

En second lieu, l'exode rural et le dépeuplement de certaines sections rendent difficile, voire impossible, l'établissement de la liste des ayants droit.

Enfin, ce régime juridique se caractérise par l'absence d'un organe administratif permanent assurant la représentation de la section. La commission syndicale n'a eu en effet qu'une existence temporaire, ne siégeant que pendant la durée nécessaire à l'accomplissement de l'objet pour lequel elle a été désignée. Il s'avère d'ailleurs souvent malaisé de la réunir, du fait de l'éloignement de ses membres, et même de la constituer, faute d'électeurs.

Ainsi, du fait de la difficulté d'application des règles actuelles de fonctionnement, de nombreuses terres demeurent à l'abandon, puisque la commission syndicale dispose de prérogatives en matière de gestion et que le conseil municipal ou le maire ne peuvent se passer de son avis dans de nombreux cas.

Il est donc apparu nécessaire de rationaliser le régime juridique des sections de commune.

Cette nécessité s'est traduite par une série de propositions de réforme, d'origines diverses.

- Les propositions de réforme.

La loi n° 63-810 du 6 août 1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises avait déjà prévu, dans son article 22, que le Gouvernement déposerait un projet de loi « tendant à fixer les conditions dans lesquelles la gestion des terrains à vocation forestière appartenant aux sections de commune pourra être transféré aux communes ».

De même, le V<sup>e</sup> Plan avait recommandé, pour améliorer l'exploitation des forêts de moins de 50 hectares, de les regrouper et pour cela de transférer aux communes les forêts de sections. Par la suite, un projet de loi n° 812 fut déposé par M. Foucher le 15 mai 1968, mais ne vint jamais en discussion.

Depuis 1971, de nombreuses propositions de loi ont eu pour objet de modifier tout ou partie des dispositions du Code des communes relatifs au régime juridique des sections de commune : proposition de loi de M. Regaudie (A.N. n° 1738), en 1971 ; proposition de loi de M. Brocard (A.N. n° 3216), en 1977 et (A.N. n° 428), 1978 ; proposition de loi de M. Pierre Joxe



(A.N. n° 1531), en 1979 ; proposition de loi de M. Chazelle (Sénat n° 282), en 1980. Cette dernière proposition sénatoriale tentait de concilier les intérêts acquis et les impératifs communaux et avait été adoptée par la commission des Lois du Sénat (rapport de M. Schiélé, Sénat n° 396, 1982-1983).

*3. Le projet de loi propose de moderniser le régime juridique des sections de commune.*

Les modifications proposées, qui seront examinées de manière détaillée ci-après, tendent notamment :

- à améliorer les règles de fonctionnement et constitution des commissions syndicales en renforçant leurs prérogatives ;
- à permettre, dans certains cas, le transfert des prérogatives de gestion des sections, voire de leurs biens, afin de garantir une gestion effective des biens sectionaux à l'abandon.

Ces modifications portent sur un certain nombre d'articles de l'actuel chapitre premier du titre V du Livre premier du Code des communes (L. 151-1 à L. 151-18).

Bien que certains de ces articles ne soient pas modifiés, l'article 35 regroupe toutes les dispositions relatives aux sections de commune. Aussi, est-il apparu nécessaire à votre Commission d'examiner chacun de ces articles, en procédant par division.

*Article L. 151-1 du Code des communes.*  
(Définition des sections de commune.)

Cet article reprend la rédaction de l'actuel article L. 151-1 du Code des communes. Il définit la section de commune comme toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune et ayant la personnalité juridique. La définition de la section de commune est donc essentiellement patrimoniale, puisque fondée sur la possession de biens ou de droits distincts. La propriété appartenant à la section des biens et droits considérés est pleine et entière à son profit. Elle ne se limite donc pas à la nue-propriété, mais comporte la jouissance en nature, les revenus, le produit des aliénations à titre onéreux et le droit de disposer à titre gratuit.

La section de commune n'a aucun rapport avec la section électorale, qui n'est qu'un découpage administratif temporaire pour le bon fonctionnement des opérations de vote. De même, elle ne doit pas être confondue avec la fraction de commune où l'article L. 122-3 du Code des communes prévoit, en cas d'impos-

sibilité de communication, l'institution d'un poste d'adjoint spécial par délibération motivée du conseil municipal.

La section de commune a la personnalité juridique. C'est donc à la section et non à ses habitants qu'appartiennent les biens sectionnaires ; les habitants peuvent avoir la jouissance des biens, parfois même à titre personnel, mais ils n'en ont jamais la propriété. Par conséquent, les habitants de la section ne sont pas un élément constitutif de la section, et celle-ci peut exister juridiquement, même dans l'hypothèse où elle serait dépourvue d'habitants.

En revanche, la présence de biens sectionaux entraîne l'effacement de la section de commune.

La section de commune se forme sans acte administratif : il en résulte que la juridiction civile est seule compétente pour connaître de la limite des sections, alors que les questions qui concernent les limites des communes sont de la compétence des tribunaux administratifs.

Enfin, le territoire de la section ne se confond pas avec son patrimoine : des biens sectionaux peuvent être situés en dehors du territoire de la section (c'est le cas des alpages) ou même de la commune de rattachement.

Tels sont les traits principaux de cette institution tout à fait originale au plan juridique. Le plus souvent héritées d'un passé lointain (concessions accordées aux paysans avant la Révolution de 1789, voire au Moyen Age), les sections de commune peuvent être de création récente ; de nos jours, en effet, l'apparition de ce régime de propriété résulte soit de la réunion d'une commune, d'une portion du territoire d'une autre commune ou d'une fusion, ou d'un rattachement de communes, soit d'une libéralité adressée à une commune et destinée au profit exclusif d'un hameau, d'un village ou d'un quartier de la commune.

En pratique, ces biens sont constitués le plus souvent par des biens immobiliers et notamment des pâtures, des forêts et des immeubles bâtis.

Le projet de loi ne modifie pas l'article L. 151 du Code des communes.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter cet article.

*Article L. 151-2 du Code des communes.*

(Gestion des biens sectionaux.)

Cet article affirme la compétence du conseil municipal et du maire pour la gestion des biens et droits de la section, ce qui est le cas actuellement. Mais les exceptions à ce principe – c'est-à-dire le transfert de cette compétence à la commission syndicale – sont plus nombreuses que précédemment. Les attributions de la commission syndicale sont élargies. Elle peut notamment décider du changement d'usage des biens sectionaux, de l'adhésion à une association syndicale ou à toute autre structure de regroupement foncier ou encore de la participation à une union de sections. Ces nouvelles compétences seront examinées en détail aux articles L. 151-6, L. 151-7, L. 151-8, L. 151-9, L. 151-12, L. 151-16 et L. 151-18 du Code des communes.

Le maire et le conseil municipal demeurent toutefois compétents, après avis conforme de la commission syndicale pour :

- les locations ne dépassant pas neuf ans ;
- les modalités de jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature.

Le conseil municipal et le maire sont *seuls compétents* pour :

- l'emploi des revenus en espèces des autres biens ;
- en cas d'aliénation des biens de la section, sur l'emploi du profit de cette vente au bénéfice de la section.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'*adopter* cet article.

*Article L. 151-3 du Code des communes.*

(Constitution de la commission syndicale.)

Alors que l'actuel Code des communes ne prévoit la constitution d'une commission syndicale que lorsque son intervention est prévue par la loi et pour une durée limitée à l'accomplissement de l'objet pour lequel elle a été désignée, le texte proposé pour l'article L. 151-3 confère à la commission syndicale un *caractère permanent*. Il s'agit là d'une modification importante du régime juridique actuel des sections de commune, qui a pour objet de renforcer l'intérêt des membres de la section pour leurs biens, et donc d'en améliorer la gestion.

- Le premier alinéa fixe la *composition* de la commission syndicale. Celle-ci comprend des *membres élus* dont le nombre compris entre 4 et 10, est fixé par l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Dans le texte initial présenté par le Gouvernement, le nombre minimum était fixé à 5 ; l'Assemblée nationale a ramené ce chiffre à 4, afin de permettre au représentant de l'Etat dans le département de fixer plus facilement le nombre total des membres de la commission, compte tenu du fait qu'elle comprend un *membre de droit*, le *maire* de la commune de rattachement.

- Les *conditions requises pour être électeur* de la commission syndicale sont précisées au troisième alinéa de l'article L. 151-3.

Le projet de loi, dans sa version initiale, n'apportait aucune modification sur ce point et disposait : « Sont électeurs les habitants de la section inscrits sur les listes électorales de la commune et les propriétaires de biens fonciers sis sur le territoire de la commune. »

L'Assemblée nationale a amendé cet article pour donner la qualité d'électeur aux habitants de la section et aux propriétaires de biens fonciers sis sur le territoire de la section *sous réserve qu'ils soient inscrits sur les listes électorales de la section*. Le Rapporteur a précisé en séance publique que cette nouvelle définition ne modifie en rien la définition d'ayant droit de la section qui ne peut résulter que de la jurisprudence en raison de la diversité des situations locales et de l'importance des usages locaux du droit coutumier en la matière.

- Les *conditions d'éligibilité* font l'objet du second alinéa du texte proposé pour l'article L. 151-3.

*Peuvent être élues membres de la commission syndicale les personnes éligibles de la commune*. Il n'est donc pas nécessaire d'être électeur de la commission syndicale pour en être élu membre.

Les personnes éligibles sont en effet, aux termes de l'article L. 228, deuxième alinéa, du Code électoral, « les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contribution directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'élection ». En outre, les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 228, limitant le nombre des conseillers municipaux ne résidant pas dans la commune au moment de l'élection, s'appliquent désormais aux élections des commissions syndicales.

- Les *règles applicables à cette élection* sont celles qui s'appliquent à l'élection des conseils municipaux des communes de.

moins de 3.500 habitants. Cela signifie que les membres de la commission syndicale sont élus au scrutin majoritaire et que nul n'est élu au premier tour s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits ; la majorité relative suffit au second tour.

- Les membres de la commission syndicale sont élus *pour la durée du mandat du conseil municipal*. Le texte initial prévoyait que l'élection de la commission syndicale devait avoir lieu dans les deux mois suivant la désignation du conseil municipal. L'Assemblée nationale a porté ce délai à six mois, afin de faciliter l'organisation de cette élection, dans la mesure où une même commune peut comporter plusieurs sections.

- Le président de la commission syndicale est élu en son sein par la commission, ce qui ne confère pas obligatoirement la présidence au maire de la commune de rattachement de la section.

- Enfin, le dernier alinéa prévoit que les maires des communes sur le territoire desquelles la section possède des biens peuvent assister, à leur demande, aux séances de la commission syndicale.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'*adopter* cet article.

*Article L. 151-4 du Code des communes.*

(Convocation de la commission syndicale.)

L'article L. 151-4 prévoit que, pour l'exercice de ses attributions, la commission syndicale se réunit, sur convocation de son président et sur un ordre du jour déterminé.

Le président doit convoquer la commission dans un délai d'un mois à la demande :

- de la moitié de ses membres ;
- du représentant de l'Etat dans le département ;
- du maire de la commune de rattachement ;
- d'un des maires des communes sur le territoire desquelles la section possède des biens ;
- de la moitié des électeurs de la section.

Ces trois dernières catégories ont été ajoutées par l'Assemblée nationale.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à prévoir le cas où la commission syndicale n'a pas délibéré ou n'a pas émis d'avis sur l'objet qui lui est soumis. Dans cette hypothèse, le conseil municipal délibère sur la suite à donner.

Ces modifications vont dans le sens d'une amélioration de l'efficacité du fonctionnement de la commission syndicale.

Aussi, votre Commission vous propose-t-elle d'adopter cet article sous réserve des amendements éventuels de la commission des Lois.

*Article L. 151-5 du Code des communes.*

(Absence de constitution de la commission syndicale.)

Le premier alinéa de cet article constitue un des points importants de la réforme du régime juridique des biens sectionaux proposée par le projet de loi. Il a en effet pour objet *d'autoriser le transfert des prérogatives de gestion de la commission syndicale au conseil municipal*, lorsque :

- la commission n'a pu être constituée, c'est-à-dire lorsque le nombre des électeurs de la section est inférieur à dix ;
- la moitié au moins des électeurs n'a pas répondu à deux convocations successives du représentant de l'Etat dans le département, faites à un intervalle de deux mois.

L'Assemblée nationale a ajouté une troisième condition pour permettre ce transfert : il s'agit du cas où les revenus ou produits des biens de la section sont inférieurs à un montant minimal annuel moyen fixé par décret. Toutefois, le transfert ne peut s'effectuer, dans cette hypothèse, qu'avec l'accord du conseil municipal. Votre Commission approuve l'adjonction de ce troisième critère, mais tient à souligner que cette disposition risque de défavoriser les sections où les biens sont forestiers, dans la mesure où les revenus ou produits de ces biens sont irréguliers.

Ces dispositions ont pour objet d'assurer, en toutes circonstances, la gestion des biens sectionaux lorsque les membres de la section sont peu nombreux ou lorsqu'ils se désintéressent de cette gestion.

● L'article L. 151-5 fixe, dans son second alinéa, le rôle de la commission ou du conseil consultatifs dans le cas d'une fusion de communes ayant entraîné la création d'une section de commune. On a vu qu'à l'heure actuelle la création d'une section de commune peut résulter soit de la réunion à une commune d'une portion du territoire d'une autre commune soit d'une fusion ou d'un rattachement de communes.

Dans ce cas, il semble *inutile de constituer une commission syndicale* puisque :

- le conseil consultatif de la commune associée, créé en application de l'article 66 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, est élu à la même date, dans les mêmes conditions et selon le même mode de scrutin que le conseil municipal de la commune (cas des communes issues d'une fusion et comptant plus de 100.000 habitants) ;

- la commission consultative qui, en application de l'article L. 153-5 du Code des communes peut être créée dans chaque commune associée, dans le cas d'une fusion comptant moins de 100.000 habitants, comprend de droit les conseillers municipaux élus, le cas échéant, dans la section électorale correspondante, et les membres désignés par le conseil municipal de la nouvelle commune parmi les électeurs domiciliés dans la commune associée.

Cette disposition ne constitue pas une novation juridique ; elle tire seulement les conséquences de la loi du 31 décembre 1982, relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'*adopter* cet article.

#### *Article L. 151-6 du Code des communes.*

(Compétences de la commission syndicale.)

Cet article précise les compétences de la commission syndicale, qui, on l'a vu lors de l'examen de l'article L. 151-2, voit son rôle renforcé pour la gestion des biens sectionnaux.

#### *1. Les compétences propres.*

Sous réserve des dispositions de l'article L. 151-16 (qui maintient une obligation de réemploi du produit de la vente des biens

sectionaux dans l'intérêt des membres de la section et interdit donc tout partage à titre onéreux entre ayants droit), la commission syndicale délibère sur les objets suivants *avec pouvoir de décision* :

- sur les contrats passés avec la commune de rattachement ou une section de commune ;

- sur la vente, l'échange et la location, pour une durée de neuf ans ou plus, de biens sectionnaux.

Jusqu'à présent, la commission syndicale ne délibérait que sur les actes de vente, d'échange ou de location pour plus de dix-huit ans. Le présent article élargit donc sa compétence aux actes dont la durée est égale ou supérieure à neuf ans et inférieure à dix-huit ans. Cette modification correspond à la durée du bail rural type, et s'explique par l'obligation faite aux sections de louer par bail ferme ou convention pluriannuelle de pâturage leurs terres à vocation agricole ou pastorale.

En matière de transaction et actions judiciaires, la commission avait déjà un pouvoir de décision en matière de transaction et pouvait décider des actions judiciaires à intenter ou à soutenir contre la commune de rattachement ou une autre section de cette commune. L'article L. 151-6 étend cette compétence à toutes les actions judiciaires.

Sur l'adhésion à une association syndicale ou à toute autre structure de regroupement foncier, le droit actuel ne prévoyait aucune disposition et, dans la pratique, c'est le conseil municipal qui décidait. L'article L. 151-6 confère cette compétence à la commission syndicale.

Sur la constitution d'une union de sections : la décision de participer à une union de sections d'une même commune (rendue possible par la nouvelle rédaction qui sera proposée par l'article L. 151-18 du Code des communes) sera du ressort de la seule commission syndicale.

Sur la désignation des délégués représentant la section de commune : les actes nécessaires à l'exécution de ces délibérations sont passés par le président de la commission syndicale.

*2. La commission syndicale partage par ailleurs l'exercice de certaines prérogatives avec le conseil municipal.*

Il s'agit :

- des décisions concernant le changement d'usage d'un des biens de la section : en cas de vente, il faut en effet l'accord du conseil municipal ;



- des locations d'une durée inférieure à neuf ans : sur ce point, la commission syndicale est consultée par le représentant de l'Etat dans le département, soit d'office, soit à la demande de la moitié des électeurs de la section. S'il y a accord entre la commission et le conseil municipal, le contrat est définitif ; dans le cas contraire, il est statué par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'*adopter* cet article.

*Article L. 151-7 du Code des communes.*

(Consultation de la commission syndicale.)

Cet article énumère les cas dans lesquels la commission syndicale doit être obligatoirement consultée. Dans trois cas, cet avis ne lie pas le conseil municipal. Il s'agit :

- des modalités de jouissance des biens de la section dont les fruits sont perçus en nature ;
- de l'emploi des revenus en espèces des autres biens ;
- en cas d'aliénation, de l'emploi du produit de cette vente au profit de la section.

Dans le texte initial du projet de loi, était également prévue la consultation de la commission sur l'acceptation des libéralités ; l'Assemblée nationale a supprimé cet alinéa, cette procédure étant déjà prévue par l'article L. 312-12 du Code des communes.

L'article L. 151-7 prévoit un autre cas de consultation qui lie le conseil municipal (en cas de désaccord, il appartient en effet au représentant de l'Etat dans le département de statuer par arrêté motivé). Il s'agit de la mise en valeur des marais et terres incultes ou manifestement sous-exploitées appartenant à la section. Sur ce point également, les pouvoirs de la commission sont renforcés puisque le droit actuel (art. L. 151-9) ne prévoit qu'un simple avis ne liant pas le conseil municipal.

Enfin, l'article L. 151-7 pose le principe de la consultation de la commission syndicale sur toutes les matières où sa consultation est prévue par les lois et règlements en vigueur.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'*adopter* cet article.

*Article L. 151-8 du Code des communes.*

(Actions en justice.)

L'article L. 151-6 ayant étendu la compétence de la commission syndicale à toutes les actions judiciaires, le présent article en tire les conséquences et précise que la section de commune est représentée en justice par le président de la section syndicale. Celui-ci peut, sans autorisation préalable de la commission syndicale, faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance.

Les deux derniers alinéas de cet article reprennent en outre des dispositions de l'actuel article L. 151-14 du Code des communes relatives aux actions qu'un contribuable inscrit au rôle de la commune est en droit d'exercer.

Ils précisent que tout contribuable inscrit au rôle de la commune peut exercer, tant en demande qu'en défense, les actions qu'il croit appartenir à la section dans laquelle il est électeur, après en avoir, au préalable, saisi le président de la commission syndicale. Celle-ci dispose alors d'un délai de deux mois, sauf risque de forclusion, pour délibérer sur le mérite de l'action. En cas de désaccord ou de risque de forclusion, le représentant de l'Etat dans le département peut autoriser le contribuable à exercer l'action.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter cet article.

*Article L. 151-9 du Code des communes.*

(Budget de la section.)

Cet article prévoit la *création d'un budget de la section*, annexé à celui de la commune, établi en équilibre par la commission syndicale et voté par le conseil municipal.

Il s'agit d'une réforme importante puisque, actuellement, la compétence de principe du conseil municipal et du maire de la commune de rattachement pour la gestion des biens de la section entraîne, tant en recettes qu'en dépenses, l'intégration au budget communal des résultats des opérations effectuées pour le compte de la section de commune. Il en résultait, jusqu'à présent, un certain flou dans la gestion des biens de la section.

La modification proposée, qui s'inscrit dans la logique du renforcement des prérogatives de la commission syndicale, permettra d'assurer la transparence des opérations réalisées dans l'intérêt de la section.

L'article L. 151-9 prévoit que le projet de budget est établi par la commission syndicale et voté par le conseil municipal. Il comporte des dépenses obligatoires, celles mises à la charge de la section par la loi et celles résultant de l'exécution des aménagements approuvés en application de l'article L. 143-1 du Code forestier (dépenses d'aménagement des bois et forêts appartenant à une section).

La commission syndicale peut demander, de sa propre initiative ou sur demande de la moitié des électeurs (habitants et propriétaires, dans le texte initial du projet de loi), au maire de rendre compte de l'exécution du budget de la section.

A la suite de cet examen, la commission syndicale peut saisir de sa réclamation le conseil municipal et le représentant de l'Etat dans le département. En cas de désaccord entre le conseil municipal et la commission syndicale, le représentant de l'Etat statue par arrêté motivé.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter cet article.

*Article L. 151-10 du Code des communes.*

(Frais judiciaires.)

Cet article dispose que, lorsque la section a obtenu une condamnation contre la commune ou une autre section de la commune, les charges en contribution imposées pour l'acquittement des frais et dommages et intérêts qui résultent du procès ne peuvent être inscrits au budget de la section.

Le même principe s'applique en sens inverse pour toute partie qui plaide contre la section.

Cet article ne comporte aucune modification par rapport à l'actuel article L. 151-4 du Code des communes.

Votre Commission vous propose de l'adopter sans modification.

*Article L. 151-11 du Code des communes.*

(Modalités de jouissance des biens sectionaux.)

Cet article détermine les modalités de jouissance des biens sectionaux dont les fruits sont perçus en nature, prévoit les règles

relatives à l'emploi des revenus en espèces et fixe les conditions de l'attribution des terres à vocation agricole ou pastorale des sections de commune.

*En ce qui concerne la jouissance des biens sectionaux dont les fruits sont perçus en nature, le projet de loi n'apporte aucune modification au régime actuel (art. L. 151-3). Ce sont les membres de la section qui ont la jouissance de ces biens, dans les conditions résultant soit des décisions des autorités municipales, soit d'usages locaux ; cela signifie que le conseil municipal décide, après avis de la commission syndicale, mais sans être lié par lui, s'il est libre de modifier les usages locaux en ce qui concerne les biens sectionaux autres que forestiers. Le conseil municipal ne peut, s'agissant des forêts, qu'appliquer les dispositions relatives à l'exercice du droit d'affouage.*

Cependant, ces règles sont appliquées strictement par la jurisprudence.

Ainsi, deux conseils municipaux ne peuvent attribuer à une association syndicale créée en vue de la construction de chemins ruraux les fonds provenant de la vente des coupes d'une forêt indivise entre l'une des deux communes et une section dépendant de l'autre commune (C.E., 14 novembre 1934, Murzi).

La vérification de l'usage des fonds peut être opérée soit par l'examen du budget, soit par expertise (C.E., 17 novembre 1933, Michaud).

En cas de mauvais usage des fonds, la commune ne peut opposer à la section que la prescription trentenaire à dater de l'assignation (C.E., 1<sup>er</sup> mars 1940, section de Mont-Quaix).

Un conseil municipal avait cru pouvoir affecter à des travaux d'élargissement, rectification et réfection d'un chemin vicinal, des ressources provenant des biens d'une section dépendant de la commune. Le tribunal administratif a jugé irrégulière cette manière de faire. Par définition, un chemin vicinal est destiné à la circulation générale et on ne pouvait dès lors prétendre que les travaux à financer étaient réalisés dans le seul intérêt des membres de la section de commune (T.A. Clermont-Ferrand, 5 décembre 1957, Charreyron).

*Les règles applicables à l'utilisation des revenus en espèces de la section restent également inchangées.*

L'article L. 151-11 précise, dans son dernier alinéa, que ces revenus ne peuvent être employés que dans l'intérêt des membres de la section et qu'ils sont affectés prioritairement à la mise en valeur et à l'entretien des biens de la section, ainsi qu'aux équipements reconnus nécessaires à cette fin par la commission syndicale.

*L'article L. 151-11 apporte une modification au régime actuel de l'attribution des terres à vocation pastorale ou agricole des sections.*

La commission syndicale est désormais dans l'obligation de louer par bail à ferme ou convention pluriannuelle de pâturage – dans les conditions prévues par l'article 13 de la loi du 3 janvier 1972, relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde – les terres à vocation agricole ou pastorale de la section. Cette disposition, reprise de la loi de 1972, ne figurait pas dans l'actuel article L. 151-3 du Code des communes. Il est précisé que ces terres sont louées en priorité aux ayants droit assujettis au régime social agricole ou à leurs groupements, et aux personnes exploitant des biens agricoles sur le territoire de la section.

Cette mesure devrait permettre de favoriser la mise en valeur des terres agricoles, qui requiert une certaine stabilité des exploitations.

Sous réserve des remarques éventuelles de la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'*adopter* cet article.

*Article L. 151-12 du Code des communes.*

(Transfert à la commune  
de tout ou partie des biens d'une section.)

Cet article apporte une novation importante au régime juridique des sections de commune puisqu'il vise à permettre le transfert à la commune de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une section.

Ce transfert ne peut toutefois être prononcé que sur demande conjointe du conseil municipal et de la commission syndicale se prononçant à la *majorité des deux tiers*. Le texte initial présenté par le Gouvernement ne permettait ce transfert qu'avec l'accord *unanime* de la commission syndicale ; l'Assemblée nationale a souhaité substituer, contre l'avis du Gouvernement, la règle de la majorité des deux tiers à celle de l'unanimité, afin de faciliter le transfert des biens d'une section lorsque le conseil municipal et la commission syndicale en font conjointement la demande. Votre Commission estime que la règle de la majorité des deux tiers est préférable si l'on veut que les possibilités de transfert soient effectives. Le transfert est alors prononcé par le représentant de l'Etat dans le département, et porte sur tout ou partie du patrimoine de la section.

Cette modification *visé, en fait, à permettre la disparition d'une section de commune*, ce qui est aujourd'hui théoriquement impossible. En effet, si une section décide de vendre ses biens à la commune, le produit de cette vente doit être utilisé au profit de la section. Il ne peut donc être partagé entre les ayants droit, le partage à titre gratuit, auquel cette opération peut être assimilée, étant interdit.

Cette réforme devrait permettre d'assurer une meilleure gestion des biens sectionaux à l'abandon, en permettant la disparition progressive et immédiate de la section.

L'article L. 151-12 prévoit que ce *transfert ouvre droit à indemnisation* : les ayants droit qui en font la demande reçoivent une indemnité, à la charge de la commune, dont le calcul tient compte notamment des avantages reçus durant les années précédant la décision de transfert, et des frais de remise en état des biens transférés. Cette demande doit être déposée dans l'année qui suit la décision de transfert. A défaut d'accord entre les parties, il est statué comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ces dispositions semblent apporter les garanties indispensables aux ayants droit de la section.

Votre Commission vous propose donc d'*adopter* l'article L. 151-12 sans modification.

*Article L. 151-13 du Code des communes.*

(Transfert de tous les biens d'une section.)

Cet article prévoit le transfert de la totalité des biens, et donc la disparition de la section, lorsqu'en raison du défaut de réponse des électeurs la commission syndicale n'a pas été constituée à la suite de deux renouvellements généraux consécutifs des conseils municipaux. Le défaut de réponse des électeurs doit être constaté dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 151-5, c'est-à-dire lorsque le nombre des électeurs est inférieur à 10, ou lorsque après deux convocations successives du représentant de l'Etat dans le département, la moitié au moins des électeurs ne s'est pas présenté pour élire la commission.

Ces dispositions sont de nature à garantir que les ayants droit de la section ne se désintéressent nullement de la gestion des biens sectionaux, puisqu'ils auront en effet disposé, pour déterminer leur attitude à cet égard, d'un mandat municipal entier, soit six ans – et dans la période transitoire, de plus d'un mandat municipal – au cours duquel lesdits biens auront été gérés par le conseil

municipal et par le maire. Si ces conditions sont réunies, le transfert peut être prononcé par le représentant de l'Etat dans le département, sur avis favorable du conseil municipal et après l'enquête publique prévue en matière d'expropriation.

Dans le délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert, le représentant de l'Etat dans le département porte à la connaissance du public le transfert des biens de la section.

Votre Commission approuve ces dispositions. Elle s'interroge toutefois sur ce qu'il adviendrait si aucun électeur ne venait voter. On ne serait alors pas dans le cas du « défaut de réponse des électeurs » tel que défini à l'article L. 151-5. Il semble bien en effet que l'article L. 151-13 ne prévoit le transfert des biens d'une section que quand il existe une commission syndicale ou quand celle-ci n'est pas constituée parce que les électeurs ne sont pas venus voter ; mais il ne couvre pas le cas où il n'y aurait plus d'électeurs à six ans d'intervalle. Cette question a d'ailleurs été soulevée au cours du débat à l'Assemblée nationale, et votre Commission souhaiterait connaître la position du Gouvernement sur ce point.

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission vous propose d'adopter l'article L. 151-13.

*Article L. 151-14 du Code des communes.*

(Transfert des biens d'une section créée lors d'une fusion.)

Cet article reprend les dispositions de l'actuel article L. 151-5 du Code des communes qui prévoit que, cinq ans après l'arrêté prononçant la fusion de communes ou le rattachement d'une partie du territoire d'une commune à une autre commune, le patrimoine de la section créée à cette occasion peut être, pour tout ou partie, transféré à la commune de rattachement. Ce transfert n'intervient qu'à la demande du conseil municipal et après enquête publique. S'il porte sur la totalité des biens et droits d'une section, celle-ci est supprimée.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article L. 151-15 du Code des communes.*

(Interdiction du partage des biens entre les ayants droit.)

Cet article précise que, sauf dérogation accordée par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département, et sous

réserve des dispositions de l'article L. 141-5 du Code forestier (qui prévoit que la propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu à partage entre les habitants) les biens sectionaux ne peuvent donner lieu à partage entre les ayants droit.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

*Article L. 151-16 du Code des communes.*

(Vente des biens sectionaux.)

Cet article fixe les conditions dans lesquelles la vente d'un bien de la section peut intervenir. Il précise que le produit de la vente des biens sectionaux ne peut être employé que dans l'intérêt des membres de la section (l'actuel article L. 151-9 du Code des communes disposait : « au profit de la section »). L'interdiction du partage à titre onéreux entre ayants droit est donc maintenue.

La procédure est la suivante : sur initiative de la commission syndicale ou du conseil municipal, le changement d'usage ou la vente d'un des biens de la section est décidé par un vote concordant du conseil municipal (à la majorité simple) et de la commission (à la majorité des deux tiers). Le dernier alinéa de l'article L. 151-16 fixe enfin les règles applicables à l'engagement des biens de la section dans une association syndicale.

La procédure est identique, mais en cas de désaccord ou absence de vote dans les six mois suivant la proposition d'engagement des biens, le représentant de l'Etat dans le département statue par arrêté motivé.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

*Article L. 151-16 bis (nouveau).*

(Vente des biens sectionaux  
en l'absence de commission syndicale.)

Il convient de noter que les dispositions prévues à l'article L. 151-16 du projet de loi ne couvrent pas les modalités de vente ou de changement d'usage des biens de la section lorsqu'une commission syndicale n'a pu être constituée. (Dans cette hypothèse, les modalités sont du ressort et de la compétence du conseil municipal). L'Assemblée nationale a adopté un article



additionnel après l'article L. 151-16, tendant, dans cette hypothèse, à faire prendre la décision du conseil municipal par les deux tiers des électeurs de la section, convoqués par le représentant de l'Etat dans le département. La même procédure est prévue pour l'engagement des biens de la section dans une association syndicale ou une autre structure de regroupement foncier.

Ces dispositions paraissent compléter utilement le texte du projet de loi. Toutefois, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale ne semble couvrir que le refus d'engagement des biens de la section et non l'engagement de ces biens. Il ressort pourtant clairement du débat que les deux cas doivent être couverts par le texte.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

*Article L. 151-17 du Code des communes.*

(Vente de la totalité des biens d'une section.)

Par exception au principe du réemploi au profit des membres de la section établi par l'article L. 151-16 ci-dessus, le produit de la vente de la totalité des biens d'une section est versé à la commune de rattachement. Cette disposition rend possible la disparition d'une section par la vente de tout son patrimoine en supprimant, dans ce cas, l'obligation de réemploi qui avait pour effet de pérenniser la section. Elle confirme également l'interdiction de la vente entre ayants droit.

Ceux-ci peuvent cependant prétendre à une indemnité, à la charge de la commune. L'Assemblée nationale a précisé que cette indemnité est calculée et accordée dans les conditions prévues à l'article L. 151-12, c'est-à-dire en fonction des avantages perçus au titre des biens transférés au cours des dernières années et tenant compte des frais éventuels de remise en état de ces biens. Elle est versée aux ayants droit qui en font la demande dans un délai de l'an après la vente et, en cas de désaccord entre le demandeur et la commune, il est statué comme en matière d'expropriation publique.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

*Article L. 151-18 du Code des communes.*

(Union de sections.)

Afin de faciliter la gestion des biens sectionaux et notamment celle des biens soumis au régime forestier, le présent article prévoit que les sections d'une même commune peuvent se regrouper, à l'initiative de l'une d'entre elles ou à la demande du conseil municipal, au sein d'une union de sections.

La création d'une union de sections doit résulter de délibérations concordantes des commissions syndicales. On constate une fois de plus (cf. art. L. 151-12 et L. 151-16 ci-dessus) que cette disposition ne peut s'appliquer lorsqu'une section n'a pas pu constituer une commission syndicale (cf. art. L. 151-5 ci-dessus).

L'union de sections est une personne morale de droit public, ce qui la différencie de la section dont l'article L. 151-1 indique seulement qu'elle a la personnalité juridique. Elle est administrée par un comité composé du maire de la commune de rattachement et de deux représentants élus de chaque commission syndicale. Ce comité élit son président en son sein.

La constitution d'une union de section n'entraîne pas la disparition des commissions syndicales, qui restent seules compétentes dans les domaines suivants :

- ventes et échanges de biens ;
- acceptations de libéralités ;
- signature de contrats entre sections de la commune.

La suppression d'une union de sections peut être réalisée dans les mêmes formes que sa création.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que les conditions de retrait d'une union de sections sont celles fixées pour le retrait d'une commune d'un syndicat de communes.

Sous réserve des **amendements** éventuels de la commission des Lois, votre Commission vous propose d'*adopter* l'article L. 151-18 du Code des communes.

## Article 36.

### *Biens et droits indivis entre plusieurs communes.*

#### PRÉSENTATION GÉNÉRALE

##### 1. *Le régime juridique actuel des biens et droits indivis :*

Les articles 70 et 71 de la loi du 18 juillet 1837 disposaient que, lorsque plusieurs communes possédaient des biens ou des droits indivis, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux pouvait être instituée à l'effet de gérer ces biens. Il s'agissait donc d'une action intercommunale, se situant sur un plan essentiellement patrimonial, admise aisément dès cette époque et dotée de ce fait d'une structure développée.

Ces dispositions ont été reprises, avec quelques aménagements de détail, par les articles 161 et 163 de la loi du 5 avril 1884, modifiés par le décret n° 57-528 du 20 avril 1957. Elles font aujourd'hui l'objet des articles L. 162-1 à L. 162-3 et R. 162-1 à R. 162-2 du Code des communes.

Cette forme de coopération intercommunale reste assez peu développée car elle demeure handicapée par l'absence de personnalité juridique et une spécialité trop étroite, l'administration des biens et droits indivis. Elle paraît le plus souvent réservée aux communes disposant en commun de bois, de pacages, de broussailles ou de landes, et plus particulièrement aux communes pyrénéennes qui connaissaient déjà sous l'Ancien Régime des formes d'association des biens intercommunaux.

##### 2. *La réforme proposée :*

Depuis plusieurs années, une amélioration du régime actuel des biens indivis entre communes a été envisagée : rapport Fouchet, en 1968 puis nouveaux projets entre 1973 et 1976. Cette forme de coopération intercommunale constituerait en effet, si elle était rénovée, une bonne solution aux problèmes domaniaux que pose la gestion intercommunale d'une zone de loisirs, par exemple un complexe de stations de sports d'hiver.

Le projet de loi apporte trois modifications au régime juridique actuel des biens indivis :

- il prévoit l'obligation d'instituer une commission syndicale chargée de la gestion des biens concernés ;

- il prévoit que la gestion des biens indivis peut être confiée à un syndicat de communes ;

- il précise les modalités de sortie d'une commune de l'indivision.

Ces modifications sont regroupées dans l'article 36 du projet de loi et portent sur les articles L. 162-1 à L. 162-5 du Code des communes.

*Article L. 162-1 du Code des communes.*

(Modalités de création de la commission syndicale.)

La législation en vigueur subordonnait la création d'une commission syndicale chargée de gérer les biens indivis à la demande de l'une des communes. Le projet de loi rend la constitution de la commission syndicale obligatoire. La décision d'instituer la commission syndicale est prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, ou par arrêté conjoint des commissaires de la République, si les communes sont situées dans des départements différents. Cette disposition manifeste une déconcentration des pouvoirs de l'autorité administrative puisque, selon la législation actuelle, la décision de création de la commission syndicale est prise par arrêté ministériel.

Outre ces deux modifications, le projet de loi reprend les dispositions en vigueur relatives à la composition et au fonctionnement de la commission syndicale. Celle-ci est composée de délégués élus par les conseils municipaux à scrutin secret, le nombre des délégués est fixé dans la décision d'institution de la commission. La commission est renouvelée après chaque élection des conseils municipaux et aux décisions des maires.

Votre Commission estime que la création systématique de la commission syndicale chargée d'administrer les biens indivis est de nature à favoriser une meilleure mise en valeur de ceux-ci. En conséquence, elle vous demande *d'adopter* cet article, sous réserve des amendements éventuels de votre commission des Lois.

*Article L. 162-2 du Code des communes.*

(Attributions de la commission syndicale  
et dispositions financières.)

Les compétences de la commission syndicale qui comprennent actuellement l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent, sont étendues par le

projet de loi à l'aménagement des biens. Pour gérer les biens indivis, la commission syndicale dispose des mêmes attributions que les conseils municipaux et les maires. Cependant, les ventes, échanges, partages, acquisitions de biens immobiliers et les transactions relèvent de la compétence des conseils municipaux. La législation en vigueur confie aux conseils municipaux la responsabilité des mêmes actes sur les biens de toute nature. Le projet de loi élargit donc les attributions de la commission syndicale aux opérations portant sur des biens non immobiliers. Un amendement adopté par les députés précise que les décisions relatives à l'acquisition de biens immobiliers doivent être votées à la majorité des deux tiers des conseils municipaux.

La fin du texte proposé pour l'article L. 162-2 du Code des communes fixe les règles budgétaires applicables à la gestion, par la commission syndicale, des biens indivis. La répartition de l'excédent des recettes ou des dépenses votées par la commission syndicale est opérée, entre les communes, par délibération des conseils municipaux. L'Assemblée nationale a précisé que cet excédent est inscrit à un budget annexe ouvert dans le budget de chacune des communes indivisaires.

En cas de désaccord entre les communes sur la répartition des excédents de recettes ou de dépenses, la décision est prise pour le ou les représentants de l'Etat compétents (le projet de loi a supprimé la consultation du conseil général). La part de dépenses définitivement mise à la charge de chaque commune constitue une dépense obligatoire.

Sous réserve de l'avis et des amendements éventuels de votre commission des Lois, votre commission des Affaires économiques vous propose *d'adopter* cet article.

*Article L. 162-3 du Code des communes.*

(Création d'un syndicat intercommunal chargé de la gestion des biens indivis.)

Cet article constitue l'une des principales modifications apportées par le projet de loi à la législation en vigueur relative aux biens et droits indivis entre communes.

Il prévoit en effet la création d'un syndicat de communes dont les compétences sont au minimum celles de la commission syndicale telles qu'elles sont fixées par l'article précédent. Un amendement adopté par l'Assemblée nationale a introduit une précision concernant les compétences du syndicat intercommunal pour les biens indivis existants : sauf délibérations concordantes des conseils municipaux, ces règles de vente ou d'échange portant

sur les biens indivis existants avant la création du syndicat sont celles définies à l'article L. 162-2. La décision de création du syndicat est prise à la majorité qualifiée des deux tiers des communes représentant plus de la moitié au moins des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population.

Votre Commission approuve la possibilité donnée aux communes indivisaires de créer un syndicat intercommunal pour assurer la gestion des biens indivis.

Aussi vous invite-t-elle à *adopter* cet article, modifié, le cas échéant par les amendements de votre commission des Lois.

*Article L. 162-4 du Code des communes.*

(Conditions de sortie de l'indivision.)

Deux types de procédures permettent, dans l'état actuel de la législation, à des communes de sortir de l'indivision. La sortie de l'indivision peut être effectuée à l'amiable, conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 162-2 du Code des communes ; la décision incombe aux conseils municipaux qui fixent les conditions du partage ; cette procédure suppose l'accord unanime des indivisaires.

Dans le cas où cet accord ne peut intervenir, la cessation de l'indivision peut être ordonnée par l'autorité judiciaire, les modalités du partage étant fixées par l'autorité administrative ; le partage des biens indivis est effectué proportionnellement au nombre de feux de chaque commune.

Dans la rédaction qu'il propose pour l'article L. 162-4 du Code des communes, le projet de loi prévoit que la commission syndicale doit statuer dans un délai de trois mois sur la demande d'une commune de faire cesser l'indivision, en application notamment de l'article L. 141-3 du Code forestier qui dispose que chaque commune possédant un bois en indivision peut en provoquer le partage.

Cet article fixe, en outre, les règles du partage : toute commune sortant de l'indivision reçoit par priorité des lots situés sur son territoire ; elle peut demander, moyennant une compensation en argent ou en nature l'attribution d'immeubles dont la valeur excède la part qui lui revient, mais qui est nécessaire à la constitution d'un lot non morcelé ou à l'équipement ou à l'urbanisation de la commune.

Si la commission syndicale s'oppose à la demande, ou si l'accord ne peut intervenir concernant les modalités du partage,

la décision est prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le département ou arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés.

Afin d'éviter le morcellement des biens indivis consécutif à un partage, le projet de loi institue l'obligation pour les communes copartageantes de constituer un groupement syndical forestier, si les biens en cause sont constitués par des bois, des forêts ou des terrains à boiser, ou d'adhérer à une association foncière pastorale, si les biens indivis portent sur des terrains à vocation pastorale.

Cet article tente de concilier la faculté pour les communes indivisaires de sortir de l'indivision, conformément aux dispositions de l'article 815 du Code civil et le souci d'éviter un éparpillement des domaines jusqu'alors indivis.

Pour ce motif, votre Commission vous propose *d'adopter* cet article modifié, le cas échéant, par des amendements de votre commission des Lois.

*Article L. 162-5 du Code des communes.*

(Règles applicables aux délibérations de la commission syndicale et aux décisions de son président.)

Cet article précise que les délibérations de la commission syndicale et les décisions de son président sont soumises aux mêmes règles que celles applicables aux autorités municipales.

Sous réserve des amendements éventuels présentés par votre commission des Lois, votre Commission vous propose *d'adopter* cet article.

## TITRE III

### **Aménagement et protection de l'espace montagnard.**

#### CHAPITRE PREMIER

#### **RÈGLES D'URBANISME DANS LES ZONES DE MONTAGNE**

##### **Article 37 A (nouveau).**

##### *Conditions de constitution de la commission communale d'aménagement foncier.*

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale et tend à compléter l'article premier *bis* du Code rural. Il prévoit qu'en zone de montagne la constitution de la commission communale d'aménagement foncier est de droit, lorsqu'elle est demandée dans les conditions prévues à l'article premier *bis* du Code rural, lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan d'occupation des sols.

Votre Commission estime que le texte adopté par l'Assemblée nationale est imprécis.

Elle vous propose de lever cette ambiguïté en adoptant un **amendement** qui prévoit que cette constitution est de droit lorsqu'elle est demandée par l'une des catégories de personnes ou par les services visés au premier alinéa de l'article premier *bis* du Code rural.

Votre Commission vous demande *d'adopter* cet article ainsi modifié.



### **Article 37.**

*Consultation de la commission communale d'aménagement foncier  
sur les projets de plan d'occupation des sols (P.O.S).*

L'article 37 vise à compléter l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme – relatif à la procédure d'élaboration des P.O.S. – afin de prévoir, en zone de montagne et lorsqu'elle est constituée, la consultation par le maire de la commission communale d'aménagement foncier sur le projet de P.O.S.

Votre Commission approuve cette disposition qui permettra d'associer les exploitants agricoles à l'élaboration des P.O.S. Elle vous propose toutefois un **amendement** tendant à :

1. prévoir la compétence de la commission *intercommunale* d'aménagement foncier et du président de l'établissement public lorsqu'elle a été créée en application de la loi du 7 janvier 1983 pour l'étude d'un P.O.S. intercommunal ;

2. supprimer la référence à la *révision* du P.O.S. qui ne peut être insérée dans l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme, puisqu'il ne traite que de la procédure *d'élaboration* du P.O.S. Cette disposition sera reprise dans un nouvel article complétant l'article L.123-4 du Code de l'urbanisme qui, lui, traite de la *révision*.

Sous réserve de cet **amendement**, votre Commission vous propose *d'adopter* cet article.

### **Article additionnel après l'article 37.**

*Consultation de la commission communale  
ou intercommunale d'aménagement foncier  
sur la révision des plans d'occupation des sols.*

Votre Commission vous propose cet article additionnel après l'article 37, afin de réintroduire la disposition supprimée à l'article 37, concernant la compétence de la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier pour la *révision* d'un P.O.S.

La procédure de *révision* étant définie à l'article L. 123-4 du Code de l'urbanisme, l'article proposé tend à compléter cet article

pour prévoir la consultation de la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier lors de la révision du P.O.S.

Votre Commission vous propose *d'adopter* cet article additionnel.

### **Article 38.**

#### *Introduction dans le Code de l'urbanisme de dispositions particulières aux zones de montagne.*

Cet article tend à introduire un cinquième et nouveau chapitre au titre IV du Livre premier du Code de l'urbanisme, intitulé « Dispositions particulières aux zones de montagne ».

Ce chapitre comprend deux sections : la première intitulée « Principes d'aménagement et de protection de la zone de montagne » ; la seconde consacrée aux « Unités touristiques nouvelles ». Au total, ce nouveau chapitre compte 15 articles. Par ailleurs, un certain nombre d'articles du Code de l'urbanisme sont modifiés pour tenir compte du caractère spécifique des zones de montagne.

## CHAPITRE V

*(Titre IV du Livre premier du Code de l'urbanisme.)*

### DISPOSITIONS PARTICULIÈRES AUX ZONES DE MONTAGNE

#### *Article L. 145-1.*

(Champ d'application du chapitre V.)

Cet article détermine le champ d'application du nouveau chapitre V du titre IV du Livre premier.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

#### *Article L. 145-2.*

(Portée des dispositions du chapitre V.)

Cet article précise tout d'abord que les dispositions de ce chapitre, qui ont pour objet de fixer les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard, ont le caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

Or l'article L. 111-1-1, qui résulte de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a prévu, dans la perspective de la décentralisation, une nouvelle hiérarchie des dispositions applicables en matière d'aménagement et d'urbanisme. Selon ces dispositions, les règles générales d'urbanisme, qui sont prises en application du Code de l'urbanisme et déterminées par des règlements d'administration publique, peuvent être complétées par des prescriptions nationales ou par des prescriptions particulières à certaines parties du territoire, elles-mêmes fixées en application de lois d'aménagement et d'urbanisme. Dans le cadre de la décentralisation, les régions peuvent elles-mêmes élaborer des prescriptions particulières pour leur territoire et sont consultées lors de la préparation des lois et décrets fixant leurs conditions d'application.

La référence à l'article L. 111-1-1 signifie donc que les prescriptions particulières prévues dans le chapitre V seront élaborées et appliquées dans un cadre décentralisé.

L'article L. 145-2 précise en second lieu que les dispositions du chapitre V sont applicables à toute personne publique ou privée, pour l'exécution d'un certain nombre de travaux qui sont énumérés. Cette énumération reprend l'ensemble des autorisations d'occupation des sols transférées au maire et figurant dans les décrets de décembre 1983 et mars 1984, pris en application de la loi du 7 janvier 1983.

Votre Commission vous propose un **amendement** visant à compléter cette énumération pour tenir compte des remontées mécaniques, des travaux d'aménagement et des poses de clôtures qui ont été omis.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article ainsi modifié.

#### *Article L. 145-3.*

#### (Principes fondamentaux.)

Cet article précise les quatre principes qui devront être respectés pour l'aménagement des zones de montagne.

1. Le paragraphe premier affirme le **principe de la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.**

Cette disposition vise à mieux protéger les terres agricoles qui, en montagne, sont de par leur situation (fond des vallées, pentes les moins raides) et leur rareté, les plus convoitées par les aménageurs et les promoteurs. Or, l'agriculture de montagne n'est pas à même de se défendre face aux besoins des activités concurrentes et ne peut suivre les surenchères sur le prix des terres. La législation actuelle prend déjà en compte la nécessité de protéger ces terres agricoles, puisque l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme dispose que les P.O.S. doivent « prendre en considération la valeur agronomique des sols ainsi que les structures agricoles et l'existence de zones de terrain produisant des denrées de qualité supérieure ». Mais les limites des zones sont révisables et ne résolvent pas le problème de la protection des terres agricoles. Selon M. Louis Besson (dans son rapport publié au nom de la commission d'enquête sur la situation de l'agriculture dans les zones de montagne) « ces procédures peuvent même aboutir au résultat contraire, qui est la réduction en peau de chagrin de l'espace strictement agricole et la localisation des terrains constructibles là où il y a le plus de propriétaires, c'est-à-dire sur les meilleures terres agricoles ».

De même, la directive « montagne » de novembre 1977 prévoyait une protection des terres agricoles en permettant l'inscription des parcelles de faible déclivité dans les secteurs protégés où toute construction serait interdite. Mais il convient de reconnaître que la directive s'est avérée inefficace pour protéger les terres agricoles, dans la mesure où la force juridique de ce texte n'a pas toujours été reconnue par les tribunaux lorsqu'ils ont été saisis de cas d'espèce. La commission d'enquête sur la montagne estimait également cette directive sans portée réelle et avait proposé l'institution d'un système de répartition entre tous les propriétaires de la commune et la commune elle-même, des plus-values tirées du classement en zone constructible d'une partie des sols, afin de concilier développement agricole et développement touristique.

Le projet de loi n'a pas retenu cette proposition (n° 48), mais, on l'a vu précédemment, reprend la procédure du remembrement - aménagement introduite par la loi d'orientation agricole de 1980 pour la compléter, la préciser sur plusieurs points et mieux l'adapter à la situation des petites communes (art. 9).

En matière d'aménagement, le projet de loi affirme donc le principe de la préservation des terres nécessaires au développement agricole et précise que « cette nécessité s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux, ainsi que de leur situation par rapport au siège de l'exploitation, de leur relief, de leur pente et de leur exposition ».

Votre Commission vous propose une **modification rédactionnelle** à ce paragraphe, tendant à préciser que c'est la nécessité de préserver les terres qui doit être appréciée et non la nécessité de ces terres.

La dernière phrase du paragraphe premier prévoit cependant une exception au principe de préservation des terres agricoles : les constructions nécessaires aux activités agricoles ainsi que les équipements liés à la pratique du ski et de la randonnée peuvent en effet être autorisés sur des terres agricoles.

Votre Commission approuve cette exception qui permet de concilier développement agricole et touristique. Elle vous propose toutefois un **amendement** tendant à limiter la construction d'équipements à des équipements *collectifs*, mais à étendre l'autorisation à d'autres activités que le ski. Il ne s'agit pas de permettre la construction de nombreux bâtiments, mais de donner la possibilité à une commune de construire une piscine ou un tennis sur une terre agricole (c'est-à-dire généralement sur terrain plat) lorsqu'elle n'a aucune autre possibilité technique de réaliser cet équipement sur son territoire.

2. Le paragraphe II pose le principe de la protection des espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. La première phrase de ce paragraphe prévoit en effet que les documents et décisions relatives à l'occupation des sols comporteront des dispositions propres à assurer cette préservation.

Il s'agit donc d'un renforcement des procédures déjà existantes (protection - classement) en zone de montagne. Votre Commission approuve ce principe dont la portée sera précisée à l'article L. 145-7. Elle vous propose un **amendement** introduisant une modification de la rédaction de la première phrase tendant à ajouter à la liste des sites protégés les « paysages » qui figurent à l'énumération du 2° de l'article L. 145-7.

L'Assemblée nationale a souhaité préciser, à cet article, que les sites les plus remarquables parmi ceux visés au 2° de l'article L. 145-7 ne peuvent faire l'objet d'aucun aménagement autre que ceux nécessaires à leur gestion.

Cette précision semble inutile à votre Commission puisque ces sites particulièrement remarquables pourront faire l'objet de prescriptions particulières (telles que définies à l'article L. 145-7) et peuvent déjà se voir appliquer des procédures très éprouvées de protection ou de classement (zones N.D., sites classés ou inscrits, périmètres de sauvegarde, etc.). Elle s'étonne, en outre, que l'on puisse instituer ainsi des normes particulièrement rigoureuses se traduisant par des règles d'inconstructibilité, sans que l'on sache quelle sera l'autorité compétente pour déterminer ces espaces les plus remarquables. Elle vous propose donc de supprimer la seconde phrase du paragraphe II, qui ne figurait d'ailleurs pas dans le texte initial du Gouvernement.

3. Le paragraphe III consacrant le principe de la *maîtrise de l'urbanisation* en zone de montagne, précise que l'urbanisation doit se réaliser en *continuité* avec les bourgs et villages existants, sauf si le respect des règles de préservation des terres agricoles et de protection des espaces et milieux caractéristiques impose la construction de hameaux nouveaux. Cette exception est en effet indispensable quand on sait que les terres agricoles sont souvent situées aux abords des villages. Ces hameaux nouveaux doivent être *intégrés à l'environnement*, ce qui semble signifier qu'ils devront être de dimension mesurée et de style architectural respectant le cadre montagnard.

Cette troisième disposition vise essentiellement à éviter le « mitage », c'est-à-dire la diffusion dispersée des habitations en dehors des bourgs ou villages. Déjà la directive montagne de 1977 pour pallier les insuffisances de la circulaire antimitage s'était efforcée de réagir contre ce phénomène fréquent en zone de

montagne, puisqu'elle disposait que « les constructions nouvelles devront dans toute la mesure du possible être soit prévues en continuité avec les bourgs, les villages ou les hameaux existants, soit regroupées en hameaux nouveaux ».

Le texte proposé pour le paragraphe III de l'article L. 145-3 réaffirmant un principe qui s'avère indispensable en zone de montagne, recueille donc l'approbation de votre Commission qui estime cependant que ce principe devra être appliqué avec souplesse pour préserver les spécificités architecturales ou urbanistiques locales. Il en va de même de l'affirmation selon laquelle la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles.

4. Enfin, le paragraphe IV, introduit par l'Assemblée nationale, fixe les principes qui doivent guider le développement touristique et notamment la création d'unités touristiques nouvelles. Ces projets devront prendre en compte :

- les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées ;
- le besoin d'équilibre entre les activités économiques et de loisirs ;
- la nécessité d'utiliser le plus possible le patrimoine bâti existant, dans le souci d'entretenir ce patrimoine bâti et d'éviter le mitage ;
- elles devront en outre favoriser les formules de gestion locative pour les constructions nouvelles, afin d'obtenir une banalisation maximale. Il convient, en effet, de rappeler que 100 résidences secondaires ne créent pas un emploi permanent, alors que 100 lits banalisés laissent espérer la création de 12 à 18 emplois selon les cas.

Enfin, le paragraphe IV réaffirme que la création d'unités touristiques nouvelles n'affranchit pas des règles de respect de la qualité des sites et des grands équilibres naturels.

Sous réserve des observations qui précèdent et des amendements qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

#### *Article L. 145-4.*

(Périmètres des schémas directeurs et des schémas de secteur en zone de montagne.)

Cet article tend à définir, pour les zones de montagne, un mode de détermination du périmètre du schéma directeur ou du schéma de secteur légèrement différent du droit commun (art. L. 122-1-1 du Code de l'urbanisme).

L'article L. 122-1-1 du Code de l'urbanisme précise que le périmètre du schéma directeur ou du schéma de secteur tient compte des groupements de communes existants, ainsi que des périmètres déjà définis en matière de chartes intercommunales, de plan d'aménagement rural, de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et d'agglomération nouvelle.

L'article L. 145-4 prévoit en effet qu'en zone de montagne le périmètre du schéma directeur ou du schéma de secteur est fixé en tenant compte de la communauté d'intérêts économiques et sociaux à l'échelle d'une vallée, d'un pays, d'un massif local ou d'une entité géographique constituant une unité d'aménagement cohérent.

Votre Commission estime que ces dispositions auraient mieux leur place dans le cadre de l'article L. 122-1-1 du Code de l'urbanisme puisqu'elles n'introduisent qu'une simple variante à l'intérieur de cette disposition générale.

Sous réserve de cette observation, elle vous propose d'adopter cet article sans le modifier.

#### *Article L. 145-5.*

(Protection des plans d'eau.)

Cet article reprend et modifie les dispositions de la directive de 1977 sur les plans d'eau. Cette directive indiquait :

« Les plans d'eau naturels ou artificiels, ainsi que leur environnement, seront traités avec un soin particulier :

« 3.1. Afin d'en préserver les abords, les routes nouvelles devront s'écarter, en règle générale, de plus de 300 mètres des rives, aussi bien les routes d'accès que celles de ceinture. Dans tous les cas, l'accès piéton du rivage au public devra être recherché.

« 3.2. Le long des rives et sur la profondeur de 300 mètres, il convient de préserver l'état naturel. Seront cependant autorisés les refuges et gîtes d'étape ouverts au public, les installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible, et les équipements d'accueil et de sécurité à la pratique de la baignade ou des sports nautiques.

« Les zones de marais, tourbières ou forêts seront laissées intactes. »

L'article L. 145-5, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale, apporte un certain nombre de tempéraments à ces règles d'urbanisation :



- seuls les plans d'eau d'une superficie inférieure à 1.000 hectares sont concernés, les autres, comme le signale le rapport de M. de Caumont, d'une superficie plus importante, « ont généralement déjà fait l'objet de mesures particulières de protection, et la présence sur leurs rives de certains équipements n'a pas toujours, en raison même de leur superficie, le même caractère de gravité » ;

- si une commune riveraine établit un P.O.S., elle peut prévoir « une extension mesurée des agglomérations » à moins de 300 mètres des rives ;

- si l'ensemble des communes riveraines établissent un schéma directeur, elles peuvent délimiter des « hameaux nouveaux » à moins de 300 mètres des rives. Comme l'a indiqué M. le Secrétaire d'Etat en séance publique : « Que les communes établissent un schéma directeur, et la règle tombe » ; la règle étant l'interdiction de toute construction à moins de 300 mètres ;

- certaines constructions peuvent être toutefois autorisées en l'absence de P.O.S. : les chalets destinés à l'exploitation agricole, pastorale ou forestière ainsi que les projets visés au premier alinéa de l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme. Elles s'ajoutent donc aux exceptions prévues par la directive de 1977 qui concernent : « les refuges et gîtes d'étape ouverts au public, les installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible, et les équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade ou des sports nautiques ».

Votre Commission estime que les dispositions de cet article ne sauraient être critiquées dans leur esprit, mais en revanche qu'elles devraient être plus claires pour les élus qui devront s'y conformer et probablement mieux adaptées aux spécificités de la montagne. Il en va ainsi du recours à la procédure U.T.N. (référence à l'article L. 122-1-2) dans le cas de l'élaboration d'un schéma directeur. Ce recours est contraire au principe de la décentralisation, car il diminue les pouvoirs des élus pour des projets d'urbanisation qui ne sont pas nécessairement de nature touristique. Le comité de massif n'a pas à donner son avis pour la création d'une petite H.L.M. ou d'un lotissement. Votre Commission vous propose donc de supprimer le sixième alinéa, qui ne figurait d'ailleurs pas dans le projet du Gouvernement.

Votre Commission vous propose également une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de cet article, qui limite les constructions agricoles aux simples « chalets », et qui, par référence à l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme permettrait la construction dans le périmètre des 300 mètres de « constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones

habitées», c'est-à-dire de constructions générant des nuisances. Cet amendement permet également l'implantation de terrains de camping.

Votre Commission vous propose enfin de supprimer les mots « à titre exceptionnel » figurant au quatrième alinéa pour ce qui concerne la délimitation de hameaux nouveaux, termes ne figurant pas dans le projet initial du Gouvernement.

Sous réserve de ces quatre **amendements**, votre Commission vous propose d'*adopter* le présent article.

#### *Article L. 145-6.*

(Interdiction de la création de routes nouvelles.)

Cet article vise à interdire, dans la partie des zones de montagne situées au-dessus de la limite forestière, toute création de routes nouvelles, qu'il s'agisse de routes de vision panoramique, de routes de corniche ou de routes de bouclage (c'est-à-dire permettant de relier deux points, en particulier deux villages, eux-mêmes déjà desservis par le réseau routier).

Toutefois, une exception est prévue à cette interdiction lorsque la création de la route est justifiée :

- par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ;

- par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

#### *Article L. 145-7.*

(Prescriptions particulières de massif.)

L'article L. 145-7 précise, dans son premier paragraphe, que les prescriptions particulières qui seront prises en zone de montagne, en application de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, le seront *par massif*. Votre Commission vous propose un amendement tendant à modifier la rédaction du début de cet article pour préciser que ces prescriptions sont établies pour « chacun des massifs définis à l'article 3 de la loi n° du , relative au développement et à la protection de la

montagne ». L'article L. 145-7 dispose en outre que ces prescriptions sont établies par décret en Conseil d'Etat, après avis ou sur proposition des conseils régionaux intéressés et après avis des communes, des départements concernés et du comité de massif. Votre Commission se félicite de la volonté de concertation qui se traduit dans cet article, mais **tient à souligner que l'établissement de ces prescriptions sera une procédure de longue haleine.**

Quant au contenu des prescriptions particulières, l'article L. 145-7 leur confère deux objectifs :

- d'une part, l'adaptation à la **spécificité des zones de montagne**, des seuils et critères des études d'impact et des procédures d'enquête publique ;

- d'autre part, la fixation des conditions d'application des paragraphes II et III de l'article L. 145-3 et la définition des modalités de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, tels que gorges, grottes, glaciers, tourbières, marais, lieux de pratique de l'alpinisme et de l'escalade et cours d'eau de première catégorie et leurs abords. Votre Commission vous soumet un amendement rédactionnel à cet alinéa.

Enfin, le paragraphe II de l'article L. 145-7, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit que les comités de massif peuvent élaborer des **recommandations particulières** à certaines zones sensibles, et notamment aux secteurs de haute montagne. Votre Commission considère que cette disposition sera sans aucune portée puisque de simples recommandations n'ont aucune force juridique. En outre, il convient de rappeler que les zones de haute montagne peuvent faire l'objet de prescriptions particulières, puisqu'il est fait référence à la haute montagne dans l'énumération du 2° du paragraphe premier, par le biais notamment des glaciers et des lieux de pratique de l'alpinisme.

Sous réserve des observations qui précèdent et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose *d'adopter cet article.*

*Article L. 145-8.*

(Installations et ouvrages dérogeant aux dispositions de la section première : principes d'aménagement et de protection en zone de montagne.)

Cet article prévoit que les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, à la recherche et à l'exploitation des ressources minérales, à la protection contre les risques naturels et aux services publics ne sont pas soumis à l'ensemble des dispositions de la section I du nouveau chapitre V c'est-à-dire aux principes d'aménagement des zones de montagne, si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative.

Toutefois, cette dérogation ne s'applique pas aux remontées mécaniques dont les conditions d'implantation sont fixées par les articles 27 à 29 du présent projet.

Votre Commission, vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

**Article 38 portant création d'une section II du chapitre V  
du Code de l'urbanisme.**

*Unités touristiques nouvelles.*

La définition et la procédure applicables aux unités touristiques nouvelles (U.T.N.) font l'objet des articles L. 145-9 à L. 145-13 du Code de l'urbanisme regroupés sous l'article 38, ainsi que des articles 39 et 40.

*1. Un objectif : l'aménagement harmonieux de la montagne.*

La procédure des unités touristiques nouvelles a été créée par l'arrêté du 24 août 1979, pris en application du chapitre II de la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, approuvée par le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977.

Cet arrêté a été complété par une circulaire du même jour et modifié par circulaire du 15 septembre 1982.

Le principe est l'approbation préalable, par les ministres intéressés, de tout projet supérieur à des seuils éventuellement modulés ou de tout projet de nature à modifier de manière substantielle l'économie, la population, le paysage montagnards.

Elle se fait après avis d'un comité technique appelé comité U.T.N. où siègent les représentants des ministères et cinq élus de communes de montagne.

La philosophie de cette directive est exprimée par le deuxième alinéa de son préambule :

**« La seconde grande ressource de la montagne est le tourisme. Il est nécessaire au maintien de la vie montagnarde qu'il puisse se répandre le plus largement possible, qu'il soit le plus possible intégré à la vie locale ou aux autres activités et que soit évitée aussi bien son excessive concentration que l'insuffisante mise en valeur des zones où sa diffusion peut présenter un intérêt particulier pour la population locale. L'aménagement touristique d'un massif doit pouvoir être défini et suivi en liaison étroite avec tous ceux qui y participent. La maîtrise d'ouvrage de l'aménagement touristique, notamment, doit être, dans toute la mesure du possible, confiée à des collectivités locales regroupées à l'échelle des sites et des projets. »**

*2. Une constatation : l'aménagement de la montagne est loin d'être achevé.*

La procédure U.T.N. a eu un impact certain sur les conditions d'aménagement des zones de montagne, puisqu'en cinq ans 29 comités ont permis l'examen de 292 opérations.

Toutefois, l'aménagement de la montagne est loin d'être achevé. Une étude récente du S.E.A.T.M. (Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne) révèle que :

**« Le recensement des domaines propices au ski alpin, mis à jour récemment, a permis d'estimer à quelque 2.000 kilomètres carrés l'ensemble des surfaces skiabiles. Il s'agit là d'un inventaire quasi exhaustif fondé sur des critères simples : morphologie, altitude, surface minimale. Ces superficies ne sont équipées qu'à 60 % environ. Dans les sites restants on peut distinguer les domaines vierges isolés (hors parcs nationaux), soit 15 % du total d'une part et les extensions des sites existants, soit 25 % environ au total, d'autre part.**

Ainsi aujourd'hui, les domaines équipés représentent moins de 6 % de la zone de haute montagne des massifs montagneux. Les Alpes du Nord sont, à l'évidence, les plus équipées aujourd'hui alors que les Alpes du Sud et les Pyrénées recèlent des surfaces potentielles fort appréciables, bien que moins faciles à aménager dans l'immédiat. Précisons enfin que les cinq parcs nationaux en zone de montagne couvrent une superficie d'environ 3.600 kilomètres carrés.

### *3. Une conclusion : la mise au point d'une procédure nouvelle.*

Malgré la novation positive que représente la procédure des U.T.N., un certain nombre de critiques ont été formulées à son encontre, notamment dans le cadre du rapport de la commission d'enquête sur la montagne.

Ces critiques ont essentiellement porté sur le caractère excessivement centralisé et lourd, ainsi que sur la quasi-clandestinité de la procédure – les responsables locaux et les autres intéressés ne parvenant pas à se faire entendre. Elles concernent également le coût élevé que représente pour les communes la confection d'un dossier U.T.N. et sa reproduction en multiples exemplaires.

Ces critiques ont été confirmées par un récent rapport publié dans le cadre de l'Association des maires de France. Ce rapport rappelle la « tenaille procédurière que sont les procédures U.T.N. » et penche même pour une suppression pure et simple de tout comité des unités touristiques nouvelles, laissant ainsi le soin aux élus de maîtriser le développement touristique de leurs collectivités.

Le présent projet de loi ne propose pas une solution aussi définitive. Comme le signale le Rapporteur de l'Assemblée nationale, il se fixe trois objectifs :

- une nouvelle définition du seuil de mise en oeuvre de la procédure U.T.N. qui s'écarte des critères purement financiers qui avaient été retenus jusqu'à présent ;

- la déconcentration de la procédure – l'autorité compétente pour autoriser la création des U.T.N. étant désormais un représentant de l'Etat désigné à cette fin pour chacun des massifs de montagne ;

- l'insertion de la procédure U.T.N. dans les mécanismes de la décentralisation à travers la mise en oeuvre de dispositions

spécifiques. La transparence de la procédure sera ainsi mieux assurée. Elle sera renforcée par la consultation de la commission spécialisée du comité de massif.

*Article L. 145-9.*

(Définition d'une unité touristique nouvelle [U.T.N.]).

Le seuil de déclenchement de la procédure, dans son régime actuel, est un seuil financier (9 et 13,5 millions de francs, selon la nature des opérations, depuis la circulaire du 15 septembre 1982). Ce type d'approche présentant un certain nombre d'inconvénients (érosion monétaire, inadéquation en cas d'opérations en dessous du seuil mais soulevant des problèmes importants d'aménagement), le présent article esquisse une définition matérielle de l'U.T.N.

Sont ainsi considérées comme U.T.N. les opérations de développement touristique ayant pour objet ou pour effet :

- soit de créer une urbanisation ou un équipement touristique dans un site encore vierge de tout équipement ou construction ;

- soit de créer une urbanisation ou un équipement touristique en discontinuité avec les urbanisations ou équipements existants lorsque cela entraîne une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ;

- soit d'entraîner une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8.000 mètres carrés de plancher hors œuvre, en une ou plusieurs tranches, ou une extension des remontés mécaniques permettant d'étendre, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, le domaine skiable préalablement aménagé.

Cette liste est toutefois incomplète. En effet, le texte proposé pour l'article L. 145-5 du Code de l'urbanisme par l'article 38 du présent projet de loi dispose : « La création d'un plan d'eau artificiel accompagné d'un projet d'urbanisation constitue une unité touristique nouvelle au sens de l'article L. 145-9. » Afin de rendre plus lisible le Code de l'urbanisme, il conviendrait de reprendre cette disposition au sein de l'article L. 145-9. Le lecteur aurait ainsi une liste complète des opérations constituant une U.T.N.

L'article L. 145-9, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, contient deux précisions d'importance inégale.

Tout d'abord, une U.T.N. ne peut être créée que dans une commune disposant d'un P.O.S. opposable aux tiers. Sur les quelque 3.400 communes situées en zone de montagne, 1.707 communes ont un P.O.S. opposable (rendu public *ou* approuvé) ou en cours d'élaboration. Le taux de couverture en P.O.S. est toutefois plus important dans les communes supportant une activité touristique que dans les autres.

	P.O.S. prescrits	P.O.S. opposables
1978 .....	908	338
1984 .....	791	916

En second lieu, et pour répondre à un problème ressenti localement, le programme d'une unité touristique nouvelle doit, en tant que de besoin, contenir des dispositions pour le logement des salariés de la station et pour l'accueil et l'accès aux pistes des skieurs « à la journée » non résidents. On pourra regretter que cet article ne prenne pas en considération le problème des voies d'accès aux stations, problème particulièrement préoccupant dans certaines vallées des Alpes.

Votre Commission n'est pas hostile au maintien d'une procédure permettant un aménagement touristique harmonieux des zones de montagne. Toutefois, l'expérience semble démontrer que la plus grande vigilance s'impose si l'on veut éviter de mettre en œuvre une procédure trop tatillonne et trop floue, soumettant les élus locaux aux conditions parfois inacceptables posées par l'administration et divers établissements publics.

Dans cette perspective, les définitions proposées pour les U.T.N. peuvent être rangées en deux catégories.

Les catégories ne soulevant pas de problème d'interprétation :

- plan d'eau artificiel accompagné d'un projet d'urbanisation ;
- équipement d'un site totalement vierge au sens du S.E.A.T.M. Ceux-ci sont répertoriés et couvrent 296 kilomètres carrés pour l'ensemble des Alpes et des Pyrénées ;
- 8.000 mètres carrés de plancher hors œuvre en une ou plusieurs tranches (le projet de loi prévoyait initialement 10.000 mètres carrés), même si les termes « hors œuvre » peuvent parfois faire l'objet d'interprétations diverses.

Les catégories susceptibles d'interprétations :

- urbanisation « en discontinuité » lorsque cela entraîne : « une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards » ;



- extension des remontées mécaniques permettant d'étendre dans des conditions définies par décret le domaine skiable préalablement aménagé ;

- équipement d'un site jugé vierge (exemple : la présence d'un chalet d'alpage constitue-t-elle un équipement ?).

● *La discontinuité.*

Le problème de la discontinuité a été traité en plusieurs points par la directive sur l'aménagement de la montagne. En effet, le troisième alinéa de son préambule indique : « il convient donc de grouper les constructions nouvelles, soit en continuité avec les villages existants, soit en hameaux nouveaux de taille adaptée à leur environnement ». Par ailleurs, au titre des règles d'urbanisme, le 6.1.1. de cette directive se lit :

« Lorsqu'elles sont nécessaires à la vie de la communauté montagnarde permanente, des constructions à usage d'habitation principale ou professionnelle pourront être prévues dans les villages et hameaux existants ou en continuité immédiate avec ceux-ci si ces constructions ne nécessitent que l'utilisation ou l'amélioration des équipements existants. »

De plus, cette notion de discontinuité a fait indirectement l'objet d'un arrêt du Conseil d'Etat (Arrêt Peyresourde - Balestas du 30 janvier 1981). Toutefois, cette notion, malgré des jurisprudences diverses, ne semble pas faire l'objet d'un consensus évident. **Il conviendra donc que le Ministre, en séance publique, précise le sens de ce concept.** Cette précision servira utilement à la confection des décrets d'application et permettra aux maires de ne pas être dépossédés de leurs droits en la matière. En revanche, l'esprit de cet alinéa relatif à l'urbanisation ou à un équipement en discontinuité semble clair. Dans le cas des stations de sports d'hiver, il s'agit de viser les stations dites satellites (La Plagne, les Arcs) qui se développent par strates successives.

● *La logique de la décentralisation.*

Cet article L. 145-9, qui se situe dans la perspective d'une déconcentration des procédures, peut faire l'objet de deux lectures. La première l'interprétant dans le sens de la décentralisation des compétences des élus locaux en matière d'urbanisme ; la seconde l'interprétant dans le sens de la continuation de la procédure U.T.N. actuelle. Selon votre Rapporteur, il est bien évident que la première lecture est la bonne. Il conviendra également de le préciser en séance publique afin que cette lecture soit bien celle des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. Dans

cette lecture, les dispositions de l'article L. 145-9 s'appliquent ainsi uniquement à l'urbanisation à vocation touristique ainsi qu'aux équipements touristiques.

Au terme des nombreuses auditions auxquelles il a procédé, votre Rapporteur n'a pas été en mesure de proposer une définition rigoureuse insusceptible d'interprétation. A côté de certains critères objectifs subsistera toujours la possibilité d'une interprétation de fait. Selon le Gouvernement, il s'agirait de donner par là une plus grande latitude au maire et non d'étendre la procédure U.T.N. Plusieurs précisions semblent toutefois s'imposer.

Votre Commission vous propose donc, outre des amendements de forme, des amendements visant à préciser aux deuxième et troisième tirets que l'urbanisation visée est une urbanisation à vocation touristique et ne couvre donc pas tous les cas de figure d'opérations d'urbanisme (exemple d'un lotissement). Elle vous propose également un amendement tendant à régler le cas des remontées mécaniques en instituant, par voie réglementaire, un seuil financier déclenchant la procédure U.T.N.

Sous le bénéfice de ces remarques, et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

#### *Article L. 145-10.*

(Dispositions applicables aux unités touristiques nouvelles.)

Cet article dispose que deux séries d'articles sont applicables à la procédure U.T.N. :

- les dispositions du chapitre II du titre II, c'est-à-dire « les mesures tendant à organiser et promouvoir les activités touristiques », soit essentiellement la procédure de conventionnement de l'article 18 et les règles applicables aux remontées mécaniques ;

- la « section première du présent chapitre », c'est-à-dire, sous l'article 38, les articles L. 145-1 à L. 145-8 du Code de l'urbanisme.

En revanche, cet article précise une exception, celle du III de l'article L. 145-3. Ce III impose en effet une urbanisation en continuité qui ne doit pas être opposable aux U.T.N. puisque cette solution de continuité est précisément l'un des éléments qui justifient la mise en place de la procédure U.T.N.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article L. 145-11.*

(Procédure d'autorisation applicable à la création des unités touristiques nouvelles en l'absence de schéma directeur ou de schéma de secteur approuvé.)

En l'absence de schéma directeur approuvé, la création d'une unité touristique nouvelle est autorisée par le représentant de l'Etat désigné pour assurer la coordination dans le massif (art. 4 du projet de loi). Le projet d'U.T.N. est au préalable mis à la disposition du public et soumis pour avis au comité de massif.

Cet article précise également que l'autorisation devient caduque si, dans un délai de quatre ans à compter de la notification au bénéficiaire, les équipements et les constructions autorisées dans le projet n'ont pas été entrepris. Il indique enfin que ce délai de quatre ans s'appliquera un an après la publication de la loi aux opérations antérieurement autorisées.

Cette procédure est donc comparable à la procédure actuellement en vigueur, sous l'importante réserve qu'elle est déconcentrée au niveau du préfet compétent pour le massif, chargé d'assurer une unité de vue et de doctrine en la matière. Etant donné le caractère récent des schémas directeurs, qui ont remplacé les S.D.A.U. (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, qui restent en vigueur et continuent à produire leurs effets jusqu'à ce qu'ils fassent l'objet d'une révision qui s'effectue conformément aux nouvelles règles sur les schémas directeurs), le préfet de massif jouera un rôle très important pendant une période transitoire assez longue. Rappelons que les schémas directeurs ont été créés par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences (art. 41 remplaçant l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme).

Il existe à l'heure actuelle un assez faible nombre de S.D.A.U. en zone de montagne *stricto sensu* :

- Alpes-de-Haute-Provence :
  - Manosque - S.D.A.U. approuvé le 18 septembre 1975.
  - Vallée de l'Ubaye - S.D.A.U. approuvé le 13 décembre 1976 ;
- Hautes-Alpes :
  - Briançon - S.D.A.U. approuvé le 31 janvier 1979 ;
  - Gap - S.D.A.U. approuvé le 20 novembre 1975 ;
- Cantal :
  - Aurillac - S.D.A.U. approuvé le 9 janvier 1978.

De plus, parmi les schémas cités ci-dessus, deux seulement (vallée de l'Ubaye et Briançon) intéressent des territoires qui supportent une activité touristique liée aux sports d'hiver. Ils sont par ailleurs considérés localement comme nécessitant un réexamen général.

Cet article pose le problème de l'éventualité d'une procédure d'appel de la décision du préfet compétent pour le massif. Certains observateurs se sont émus de l'absence d'une telle procédure. Selon votre Rapporteur, le droit commun s'applique et la décision du préfet, comme toute décision administrative, est susceptible de faire l'objet d'un recours hiérarchique ou d'un recours gracieux. De même, cet article ne précise pas la durée de la mise à disposition du public ni celle de l'examen par la commission spécialisée du comité de massif.

Une dernière difficulté risque d'apparaître avec le temps. Le préfet compétent pour le massif préside le comité de massif. Il en est donc membre à part entière. Il peut être membre de la commission spécialisée chargée de proposer au comité un avis sur la création d'unités touristiques nouvelles. Dans cette hypothèse, on imagine assez mal que ce préfet ne suive pas l'avis du comité de massif.

Votre Commission souligne que la caducité visée au deuxième alinéa ne s'applique qu'en l'absence de schéma directeur et que, pour les opérations anciennement autorisées, le délai de caducité est porté à cinq ans (4 + 1), sans remettre en cause la validité de l'autorisation elle-même.

Votre Commission vous propose une nouvelle rédaction du premier alinéa corrigeant une erreur de référence et précisant le délai imparti au comité de massif pour se prononcer (trois mois) et le délai de mise à disposition du public (un mois). Le préfet de massif assurant la transmission du projet au comité de massif, il lui appartiendra de prendre en charge les frais de reproduction du projet dans le nombre d'exemplaires dont le comité de massif jugera bon de disposer.

Sous réserve de cet amendement, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

*Article L. 145-12.*

**(Modification d'un schéma directeur  
ou d'un schéma de secteur déjà approuvé  
pour prévoir la création d'une unité touristique nouvelle.)**

Cet article dispose que lorsqu'un projet d'U.T.N. concerne un territoire couvert par un schéma directeur approuvé, et que ce schéma n'en prévoit pas la création, le préfet du département peut, à la demande de la commune ou du groupement de communes concernées, demander la modification du schéma directeur. Le comité de massif est consulté.

Cet article L. 145-12 se situe dans un chapitre auquel l'article L. 145-2 contenu dans le présent projet de loi confère la qualité de loi d'aménagement et d'urbanisme (au sens de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme). Dans ces conditions, la loi du 7 janvier 1983 (art. 46 insérant l'article L. 122-1-4 du Code de l'urbanisme) donne compétence au représentant de l'Etat pour demander la modification d'un schéma directeur. L'article L. 145-12 reprend donc ce principe général en l'assortissant de deux compléments : la demande préalable de la commune ou du groupement de communes intéressées et la consultation du comité de massif.

Le deuxième alinéa de l'article L. 122-1-4 précise par ailleurs que :

« Si, dans un délai de deux ans à compter de cette demande, le schéma n'a pas été approuvé dans les conditions définies par les articles L. 122-1-1 à L. 122-1-3, le représentant de l'Etat peut, par arrêté motivé, décider son élaboration et procéder à son établissement dans les conditions prévues aux articles L. 122-2 et L. 122-3. »

On peut toutefois s'interroger sur la compétence discrétionnaire dévolue au préfet de département, qui n'est pas tenu de demander la révision du schéma directeur mais qui « peut la demander ». S'il ne la demande pas, on peut supposer que l'article L. 145-11 va s'appliquer et conférer au préfet de massif un pouvoir plus grand que dans le cas où il y a élaboration d'un nouveau schéma directeur, conformément aux dispositions de l'article 39 de la présente loi. Cependant, il convient de rappeler que les communes du périmètre du schéma directeur ou du schéma de secteur peuvent demander la révision de ce schéma, ce qui atténue la portée de la précédente remarque. De surcroît il a été indiqué à votre Rapporteur que cette compétence discrétionnaire permettait d'écarter des demandes *a priori* « farfelues » et

surtout de ne pas soumettre une commune déterminée au bon vouloir des autres communes du périmètre du schéma directeur.

Sous réserve d'un **amendement** de coordination, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article.

*Article L. 145-13.*

(Mesures d'application.)

Votre Commission vous demande d'*adopter* cet article sans modification.

**Article 39.**

*Consultation pour avis du comité de massif sur les dispositions des projets de schéma directeur ou de schéma de secteur prévoyant la création d'unités touristiques nouvelles.*

Cet article précise les modalités d'élaboration d'un schéma directeur lorsque le projet comprend des dispositions relatives à la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles. Le droit commun des schémas directeurs est fixé par les articles L. 122-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Ainsi l'article L. 122-1-2 du Code de l'urbanisme prévoit que les projets de schéma directeur ou de schéma de secteur sont arrêtés par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale puis soumis pour avis aux conseils municipaux des communes intéressées et aux personnes publiques mentionnées au cinquième alinéa de l'article L. 122-1-1, c'est-à-dire à des syndicats mixtes regroupant des collectivités territoriales, des groupements de ces collectivités ou la région, et ayant compétence pour l'élaboration ou la révision des schémas directeurs ou de secteur.

Le présent article 39 tend à compléter ces dispositions pour prévoir qu'en zone de montagne et une fois arrêtés ces projets de schémas sont d'abord soumis pour avis au comité de massif, qui dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer.

Cet avis doit figurer en annexe du projet lorsque celui-ci est ensuite soumis à l'avis des conseils municipaux et éventuellement des syndicats mixtes susvisés.

On peut remarquer que cet alinéa nouveau, dérogatoire du droit commun, ne précise pas que le projet de schéma directeur

est préalablement arrêté par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, avant d'être soumis pour avis aux conseils municipaux. Il ne précise pas non plus que les conseils municipaux et les personnes publiques concernées ont un délai de trois mois pour se prononcer. Il convient donc de modifier la rédaction de cet article afin de lever toute ambiguïté, car, à défaut, on pourrait supposer que les communes et les personnes publiques sont consultées deux fois, au titre du premier et du deuxième alinéa de l'article L. 122-1-2.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

#### Article 40.

##### *Pouvoirs de modification d'un schéma directeur approuvé par le représentant de l'Etat.*

Cet article prévoit que le préfet compétent pour le massif peut apporter des modifications à un projet de schéma directeur ou de secteur approuvé. Ces modifications ne peuvent concerner que des dispositions qui ne seraient pas compatibles avec les prescriptions particulières du massif (L. 111-1-1, ces prescriptions étant évoquées à l'article L. 145-7 de l'article 38 du présent projet de loi) ou qui compromettraient gravement la mise en œuvre de projets d'intérêt général. Cet article précise en outre les procédures de transmission et les conditions de délai applicables.

Il met donc en place une double procédure : la procédure de droit commun pour le schéma directeur, et une procédure faisant intervenir le préfet compétent pour le massif pour les dispositions de ce schéma directeur concernant les projets d'U.T.N. Toutefois ces deux procédures ne sont pas soumises aux mêmes conditions de délai : soixante jours pour le préfet du département, trois mois pour le préfet compétent pour le massif. Contrairement au texte initial du gouvernement, il n'est plus précisé que le représentant de l'Etat est tenu de motiver les modifications qu'il demande. Il n'est pas précisé non plus que les prescriptions prises en application de l'article L. 111-1-1 sont bien les prescriptions particulières de massif.

Votre Commission estime que les dispositions de cet article 40 sont pour partie superflues. La loi n'a pas vocation à déterminer les échanges de courrier entre préfet de département et préfet de massif. L'article L. 122-1-3 a) semble juridiquement suffisant puisqu'il confère au préfet du département le pouvoir de notifier les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au

schéma lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les prescriptions prises en application de l'article L. 111-1-1, ou compromettent gravement la mise en œuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants et correspondant aux définitions formulées en application de l'article L. 121-12. Le représentant de l'Etat est tenu de motiver les modifications qu'il demande.

La seule novation juridique de cet article réside dans le délai de soixante jours de droit commun porté, à quatre-vingt-dix jours en zone de montagne, lorsque sont prévues des U.T.N. Cet allongement des délais n'est pas souhaitable en lui-même, d'autant moins que le préfet de massif préside le comité de massif et qu'à ce titre, il a déjà disposé de trois mois, en vertu de l'article 39, pour examiner le projet de schéma directeur arrêté, et qu'il aura été associé à son élaboration en application des dispositions de droit commun.

Votre Commission vous propose de **supprimer** cet article.

#### **Article additionnel après l'article 40.**

##### *Entrée en vigueur des dispositions relatives aux U.T.N.*

L'application de la nouvelle procédure U.T.N. semble soulever une difficulté d'ordre technique relative à la détermination de la date de son entrée en vigueur.

##### ● *L'installation des comités de massif.*

Plusieurs dispositions du présent projet de loi requièrent en effet la consultation du comité de massif :

- en l'absence de schéma directeur ou de schéma de secteur approuvé (L. 145-11);
- pour modifier un schéma directeur ou de secteur approuvé mais ne prévoyant pas d'U.T.N. (L. 145-12);
- pour élaborer un schéma comportant la création d'une U.T.N. (art. 39).

Par conséquent, la loi ne pourra produire tous ses effets tant que les comités de massif n'auront pas été installés et qu'ils n'auront pas désigné en leur sein la commission spécialisée visée à l'article 4 du présent projet de loi. L'expérience montre qu'un délai de un an semble un minimum incompressible. A titre



d'exemple, la commission des marchés à terme de marchandises, qui ne comprend que sept membres, a été créée par la loi du 8 juillet 1983, mais n'a été installée que le 3 octobre 1984, soit un délai de quatorze mois environ. On peut imaginer que l'installation du comité de massif du Massif central, qui regroupe cinq régions et dix-huit départements, ne sera pas sans soulever certaines difficultés.

● *Le régime juridique de la directive montagne.*

La directive montagne est intervenue en application de l'article L. 11-1 du Code de l'urbanisme. Or, l'article 73 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a assimilé cette directive à une prescription d'aménagement au sens de l'article L. 111-1-1. Elle est donc opposable aux schémas directeurs et aux schémas de secteur; de même les plans d'occupation des sols doivent être compatibles avec elle, et elle est de plus opposable aux autorisations de construire et d'utiliser le sol. Elle ne vaut que jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1985.

● *La nécessité d'une harmonisation.*

Le titre III de la présente loi, ne contenant pas de disposition spécifique, il est donc d'application immédiate dès sa publication au *Journal officiel*. Plusieurs interprétations sont alors possibles.

Si le principe de la loi postérieure est retenu, la directive montagne n'a plus d'existence juridique et, pour ce qui concerne les dispositions relatives aux U.T.N., dans l'attente de l'installation des comités de massif, on pourrait craindre un vide juridique de fait.

Si l'on estime que la directive montagne reste en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1985, des chevauchements peuvent être possibles avec la section première du chapitre V du titre IV du Livre premier du Code de l'urbanisme (prescriptions spéciales).

Dans cette dernière hypothèse, si les comités de massif ne sont pas installés au 1<sup>er</sup> octobre 1985, le vide juridique réapparaît. Ni la directive ni la loi ne seraient alors applicables dans le droit ou dans les faits.

Afin de ne pas retarder les procédures en cours et de confirmer que les autorisations d'U.T.N. déjà données restent valables, il conviendrait de préciser que jusqu'à l'installation du comité de massif, les compétences dévolues à sa commission spécialisée sont exercées provisoirement par le comité technique U.T.N. actuel. Etant donné le faible nombre de schémas

directeurs actuellement approuvés, cette précision ne concernerait en fait que l'article L. 145-11. Cet article prévoit qu'en l'absence de schéma directeur ou de schéma de secteur approuvé, la création d'une unité touristique nouvelle est autorisée par un représentant de l'Etat désigné par arrêté ministériel pour chacun des massifs. Le projet étant au préalable mis à la disposition du public et soumis pour avis au comité de massif.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

## CHAPITRE II

### PROTECTIONS PARTICULIÈRES

#### Article 42.

#### *Interdiction des déposes à des fins de loisir par hélicoptère ou avion.*

Cet article interdit les déposes à des fins de loisir par hélicoptère ou avion, sauf dans les altiports dont la liste est fixée par l'autorité administrative.

Au-delà de sa portée relativement limitée, puisque ces déposes sont actuellement interdites, cet article soulève néanmoins un problème de principe : comment arbitrer entre la défense de l'environnement et la compétitivité économique des stations françaises soumises à la concurrence des stations étrangères où ce type de dépose en altitude est permis ou toléré ; comment arbitrer entre les souhaits de toutes natures des touristes de passage et le respect d'une certaine éthique des sports de montagne dont les montagnards sont légitimement fiers.

Ce problème de principe divise le Gouvernement. M. René Souchon, lors du débat à l'Assemblée nationale, s'est déclaré en faveur du maintien de l'interdiction de dépose en altitude. M. Roland Carraz, alors secrétaire d'Etat au tourisme, s'est déclaré, en revanche, prêt à assouplir la réglementation. Il a ainsi reconnu le 17 avril dernier : « Je suis sensible au « plus » commercial que représente ce type d'activité. »

Il convient de noter par ailleurs que l'association des maires de stations françaises de sports d'hiver ainsi que le syndicat national des téléphériques et téléskis de France sont partisans d'un assouplissement de la réglementation actuelle. De la même manière, le rapport Besson avait tranché en faveur d'une solution moyenne et proposé que la future loi montagne interdise les déposes sauf dans les altiports « ou dans les sites dont la limite serait fixée par l'autorité administrative » (rapport A.N. p. 192).

Dans un court article (*Le Monde* du 16 avril 1984), Claude Francillon rappelle de manière très claire les données du problème.

Le ski hélicoptéré n'est plus autorisé en France depuis le 23 novembre 1980. Quatre à cinq mille personnes seulement, en majorité des étrangers, avaient alors été brusquement privées d'un moyen de transport qui permettait, en quelques minutes, d'être hissé jusqu'aux plus hauts sommets des Alpes. Ce sport, très coûteux en énergie, fut une « victime » indirecte de la crise pétrolière. Mais, surtout, il choquait les protecteurs de la montagne et notamment le Club alpin français (C.A.F.) dont les membres, eux, conquièrent les sommets à la force du jarret.

En 1975, sur la cime du mont Buet (altitude 3.099 mètres), une bagarre avait opposé skieurs-hélicoptérés et écolo-skieurs. A l'époque, près de cent points de dépose étaient desservis par une noria d'hélicoptères qui perturbaient gravement la tranquillité des randonneurs.

La directive d'aménagement et de protection de la montagne devait, en 1977, trancher en faveur des protecteurs de la nature. Mais l'interdiction totale ne devait prendre effet que trois ans plus tard au grand dam des professionnels de la montagne, notamment des guides et des directeurs d'offices du tourisme des grandes stations françaises des Alpes du Nord. Ces derniers étaient en effet parvenus à attirer, grâce à ce ski « grand large », une clientèle étrangère fortunée, passagers assidus des compagnies d'hélicoptères.

Les élus locaux proposèrent alors une « limitation raisonnable » des points de dépose : deux ou trois sites dans le massif du Mont-Blanc et une demi-douzaine sur les sommets qui dominent les vallées de la Tarentaise et de la Maurienne, à l'image des expériences du même type menées dans les montagnes suisses, italiennes et canadiennes.

**Votre Commission vous propose donc de vous rallier à une solution de type raisonnable, permettant les déposes en altitude aux moindres dommages pour l'environnement et les pratiquants des sports traditionnels de haute montagne.**

Les sites autorisés seraient déterminés par l'autorité administrative, sur proposition des communes concernées et après consultation du comité de massif. Cette consultation semble s'imposer car elle est de nature à permettre aux associations de défense de l'environnement et au club alpin français, qui seront vraisemblablement représentés aux comités des Alpes, de pouvoir présenter leurs observations, sans toutefois bloquer la procédure.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 43.

#### *Pouvoirs de police du maire en zone de montagne.*

Cet article offre au maire la faculté d'interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de secteurs de la commune à diverses catégories de véhicules qui sont de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la protection de certains sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. Il précise toutefois que « ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules à usage professionnel, agricole et forestier ».

Le rapport écrit de M. de Caumont fournit une analyse juridique très précise des motivations de cet article (p.192). Dans l'état actuel du droit, le maire ne peut régler de manière satisfaisante le problème de l'utilisation de véhicules tout terrain (4x4) ou de motos « trial » (tout terrain) qui peuvent se révéler être la source de nuisances certaines. Cet article est donc de nature à étendre ses compétences, sans que celles-ci ne deviennent excessives, puisqu'elles sont limitées « à certaines voies ou certaines portions de voies ou de secteurs de la commune ». Le maire dispose cependant d'une large faculté d'appréciation, puisqu'il pourra motiver son arrêté non seulement sur le fondement du respect de la tranquillité publique, mais également « de la protection de certains sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques ». Cette faculté d'appréciation doit toutefois se conformer à l'article 26 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui dispose en son premier alinéa : « Les collectivités territoriales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale. »

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

### CHAPITRE III

## PROTECTION CONTRE LES RISQUES NATURELS EN MONTAGNE

#### Article 44.

#### *Prise en compte des risques naturels spécifiques aux zones de montagne.*

Cet article, non amendé par l'Assemblée nationale, dispose que tous les documents d'urbanisme, travaux, constructions ou installations dans les zones de montagne doivent tenir compte des risques naturels, spécifiques à ces zones, qu'ils existent ou qu'ils puissent résulter des modifications de milieux envisagées.

Cet article, dont la philosophie générale ne saurait soulever d'opposition, semble toutefois de nature à créer de nombreuses difficultés sans apporter de réponse efficace au problème de la prévention des risques naturels, particulièrement importants en zone de montagne.

Cette opinion est d'ailleurs partagée par le Rapporteur de l'Assemblée nationale, qui a pu ainsi écrire : « On pourra regretter que les principes ainsi affirmés ne se traduisent pas par des obligations juridiques plus directes et qu'ils ne soient pas explicitement sanctionnés. » Il note également, et cela concerne au premier chef les maires de communes de montagne :

« Mais l'on peut aussi penser que l'existence des dispositions de l'article 44 pourrait permettre aux victimes éventuelles d'un risque naturel ou à leurs assureurs de mettre plus aisément en jeu la responsabilité de ceux qui, lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme, ou à l'occasion de l'autorisation ou de la mise en œuvre de certains travaux, n'auraient pas tenu compte de ces risques. On notera, à cet égard, que la rédaction de l'article 44 permettrait de mettre en cause aussi bien les promoteurs d'un projet ou les architectes que les autorités administratives.

« De ce point de vue, les dispositions de l'article 44 pourront avoir un caractère très dissuasif. »

#### **L'importance des risques naturels en zone de montagne.**

Le rapport Besson (p. 323, 324) met bien en évidence l'importance des risques naturels en zone de montagne et les surcoûts qu'ils occasionnent pour les personnes privées et publiques.

Il démontre notamment :

« Il n'est en effet pas possible de demander aux collectivités locales de montagne de financer la réalisation d'ouvrages contre les chutes de pierres dont le coût minimum est estimé à 1 million de francs au kilomètre ainsi que la prévention contre les avalanches et la remise en état d'ouvrages endommagés.

« En outre, la mise en jeu de leur responsabilité du fait de phénomènes naturels de nature catastrophique pose un problème aux collectivités locales de montagne. »

## La réglementation actuelle.

### - La situation avant 1982 :

Le constat « technique » de l'existence d'un risque prévisible est plus ou moins avancé selon les types de risques : cartes Zermos (zones exposées à des risques liés aux mouvements du sol) établies par la Direction de la sécurité civile, plan des zones exposées aux avalanches établi conjointement par le ministère de l'Agriculture et le ministère chargé de l'Urbanisme, inventaire des zones inondables de la France, délimitation des cantons à sismicité faible, moyenne ou forte par le document « règles parasismiques 1969 ».

Ce constat technique sera accéléré et affiné avec la mise en place de la « Commission nationale de cartographie des risques naturels majeurs », à l'initiative du Commissariat à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs.

En l'état actuel du droit, les possibilités de traduction réglementaire sont variées. L'existence reconnue d'un risque peut conduire soit à l'établissement de servitudes d'utilité publique (plans de surfaces submersibles par exemple) soit à la délimitation de zones de risques, dotées d'un règlement spécifique, par un plan d'occupation des sols, soit à la délimitation d'un périmètre de risques en application de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme.

De plus, il faut souligner que les règles édictées dans le cadre de ces diverses procédures sont de natures variées : elles vont de l'inconstructibilité totale, en des secteurs ponctuels (couloir d'avalanche) à des simples prescriptions liées au permis de construire, lesquelles prescriptions peuvent être des obligations précises (règle d'implantation) ou des obligations de résultat, laissant au pétitionnaire la responsabilité des techniques mises en œuvre pour atteindre ce résultat ou satisfaire à une norme.

Enfin, l'existence reconnue d'un risque peut conduire, selon les types de risques, soit à une réglementation concernant une zone délimitée de façon relativement fine lorsque le risque peut être localisé avec précision (couloir d'avalanche), soit à une réglementation concernant une zone très vaste, où il y a probabilité de sinistre, sans que le risque puisse par nature être localisé (cantons à sismicité moyenne par exemple).

### - Les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (P.E.R.) :

La loi du 13 juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et le décret d'application du

### 3 mai 1984 déterminent les objectifs et la nature de ces P.E.R., prescrits par le préfet du département.

*Art. 3.* - Le plan d'exposition aux risques naturels prévisibles comprend :

- 1° un rapport de présentation ;
- 2° un ou plusieurs documents graphiques ;
- 3° un règlement.

*Art. 4.* - Le rapport de présentation :

- 1° énonce les caractéristiques des risques naturels prévisibles étudiés et en précise la localisation sur le territoire communal ;
- 2° justifie les prescriptions du ou des documents graphiques et du règlement compte tenu tant de l'importance des risques que des occupations ou utilisations susceptibles de les aggraver ou d'en aggraver les effets.

Il peut, également, indiquer les équipements collectifs dont le fonctionnement peut être perturbé gravement ou interrompu par la survenance d'une catastrophe naturelle.

*Art. 5.* - Le ou les documents graphiques délimitent à l'intérieur du périmètre du plan :

- 1° une zone « rouge » estimée très exposée et où certains risques naturels sont particulièrement redoutables ; cette zone est inconstructible en application de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ; toutefois peuvent y être autorisés les aménagements destinés à assurer la protection des constructions existantes ;
- 2° une zone « bleue » exposée à des risques moindres ;
- 3° une zone « blanche » sans risques prévisibles.

*Art. 6.* - I. - Le règlement détermine les occupations ou utilisations du sol qui sont interdites dans chacune des zones « rouge » et « bleue ».

II. - Il détermine, pour la zone « bleue », les mesures de nature à prévenir les risques, à en réduire les conséquences ou à les rendre supportables tant à l'égard des biens et activités implantés antérieurement à la publication du plan que de tous les biens et activités qui peuvent y être implantés. Ces mesures peuvent être définies par référence à des documents techniques préétablis.

### **Les problèmes soulevés par l'article 44.**

*- Un transfert de charges au détriment des communes :*

La loi sur les catastrophes naturelles a conféré à l'Etat le soin d'élaborer les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (P.E.R.). L'article 44 délègue dans les faits cette responsabilité aux communes, sans compensation financière a priori, ni mise à disposition de techniciens spécialisés. Il convient donc de préciser que, dans ce cas, l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme s'applique (compensation par l'Etat, mise à disposition des services extérieurs).

*- Un imbroglio de responsabilités :*

La rédaction retenue ne permet pas de détecter avec précision le responsable d'une construction pour laquelle les risques naturels n'auraient pas été suffisamment pris en compte. Dans le cas d'un immeuble construit au titre d'une U.T.N. (unité touristique nouvelle) qui sera responsable : le promoteur, le maire qui a octroyé le permis de construire, le préfet qui a autorisé l'U.T.N.

*- La charrue avant les boeufs :*

C'est précisément la difficulté de prise en compte des risques naturels dans les décisions d'urbanisme qui a conduit le législateur



à créer les P.E.R. afin d'approfondir les recherches techniques et d'harmoniser les procédures. Les communes de montagne seraient ainsi tenues d'élaborer leur propre méthodologie avant même la parution des P.E.R. les concernant ! Cette approche paraît pour le moins curieuse voire discriminatoire à l'encontre des communes de montagne.

*- Une ambition incontestable, mais probablement prématurée :*

S'il est délicat de prendre en compte tous les risques naturels spécifiques aux zones de montagne, il est encore plus difficile de prévoir les risques « résultant des modifications de milieux envisagées ». Ces risques peuvent n'apparaître que des dizaines d'années après une construction donnée, sans qu'il soit toujours possible d'établir une relation causale précise entre l'aménagement implanté et la catastrophe survenue. Le cas de la station des Arcs est particulièrement significatif. Dans un premier temps, la crue catastrophique de la Ravoire, qualifiée de « première catastrophe écologique en montagne », fut imputée à la construction de la station qui aurait créé des risques nouveaux. Le rapport de la commission d'enquête, publié en 1982, fait preuve d'une très grande prudence. Elle constate tout d'abord que les crues torrentielles sont des phénomènes extrêmement complexes, mal connus scientifiquement. Dans le cas du débordement catastrophique de la Ravoire, la commission estime que les très fortes chutes de pluie enregistrées en montagne à la fin du mois de mars 1981, associées à une fonte rapide de la neige en montagne, ainsi que l'état de dégradation du ruisseau dû aux crues antérieures « ont eu un effet déterminant. Les opérations d'aménagement peuvent être considérées comme un facteur d'aggravation sans que leur effet direct puisse être ni isolé, ni mesuré. »

Il apparaît donc délicat d'attendre des maires de communes de montagne ce qu'une commission d'enquête de spécialistes n'a pas été en mesure de déterminer. D'autant plus que les mots « doivent tenir compte » sont bien imprécis et que l'article ne semble pas opérer de distinctions entre les constructions existantes et celles qui donneront lieu après publication de la loi à de nouveaux documents d'urbanisme. De surcroît, l'article R III-3 du Code de l'urbanisme semble déjà couvrir une bonne partie du dispositif qui nous est proposé pour l'article 44.

Votre Commission vous propose donc un **amendement** tendant à une nouvelle rédaction de l'article. Il précise que les P.E.R. seront prescrits par priorité dans les zones de montagne et que la prise en compte des risques s'appréciera en fonction des informations dont dispose l'autorité compétente, étant entendu que les frais d'études et d'expertise qui en résultent sont pris en charge par l'Etat. Dans le cas des remontées mécaniques et des

U.T.N., la prise en compte des risques naturels spécifiques aux zones de montagne incomberait au représentant de l'Etat.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article dans la nouvelle rédaction qu'elle vous soumet.

#### Article 45.

*Prise en compte des risques naturels dans les décisions et documents d'urbanisme, en l'absence de plan d'exposition aux risques naturels (P.E.R.).*

Cet article confère à l'autorité qui délivre une autorisation de construction ou d'aménagement la possibilité de la refuser ou de la soumettre à l'observation de prescriptions spéciales. Cette possibilité n'est conférée qu'en tant que le plan d'exposition aux risques n'est pas encore publié.

Il n'est pas douteux, comme le rappelle le Rapporteur de l'Assemblée nationale, que l'élaboration des P.E.R. sera longue et coûteuse, s'étalant vraisemblablement sur une dizaine d'années. Il paraît donc judicieux de disposer pour cette période intérimaire, le champ d'application n'étant plus réservé aux seules zones de montagne, mais à tout le territoire du pays.

On peut toutefois s'interroger sur la portée juridique réelle de cet article. En effet, on imagine mal que les autorités administratives compétentes ne puissent déjà, dans l'état actuel du droit, s'opposer à une construction dans une zone dangereuse ou la soumettre à certaines prescriptions techniques dans les zones à risques. Cette possibilité semble ressortir directement des pouvoirs de police de ces autorités (voir notamment article 97 C.A.C.) et découler du principe posé par l'article R. III-3 du Code de l'urbanisme.

Toutefois, par la généralité de sa formulation, cet article semble étendre et confirmer ces pouvoirs de refus ou d'autorisation sous réserves. Il étend la responsabilité des maires et des communes, donc leurs risques financiers, sans leur donner les moyens d'y faire face convenablement. Financièrement, l'Etat se dégage sur les collectivités locales (transfert de charges), ainsi que nous l'avons vu à l'article précédent. Techniquement, les mesures à prendre ne reposeront pas sur une information convenable, puisque par hypothèse le P.E.R. ne sera pas encore disponible. Une telle situation est loin d'être satisfaisante.

Il conviendrait également de mieux préciser le sens des termes « prescriptions spéciales » et de « aggravation » des

risques naturels prévisibles. S'agit-il, dans le premier cas, des « techniques de prévention à y mettre en œuvre » (art. 5 de la loi de 1982) ou de la définition retenue par le décret de 1984 pour les zones bleues :

« II. - Il détermine, pour la zone « bleue », les mesures de nature à prévenir les risques, à en réduire les conséquences ou à les rendre supportables tant à l'égard des biens et activités implantés antérieurement à la publication du plan que de tous les biens et activités qui peuvent y être implantés. Ces mesures peuvent être définies par référence à des documents techniques préétablis.

Les mesures définies à l'alinéa précédent tiennent compte de l'opportunité économique : elles peuvent différer selon qu'elles s'appliquent à des biens et activités existants ou en projet. »

S'agit-il, dans le second cas, d'un ajout subreptice à la loi de 1982, qui n'évoque pas le problème de l'aggravation des risques naturels ? « Rappelons enfin qu'une même zone peut être couverte par plusieurs P.E.R. en fonction des différents risques naturels prévisibles (avalanches, inondations, sismicité). Par conséquent, l'expression retenue par l'article 45 « en l'absence de plan d'exposition aux risques naturels prévisibles... » n'est peut-être pas totalement satisfaisante.

Cet article est donc susceptible d'une double lecture. Dans un certain sens, il constitue une sécurité juridique dans le cadre de la décentralisation en confiant au maire des pouvoirs sensiblement étendus pour s'opposer à une construction nouvelle ou assortir son autorisation de prescriptions spéciales. Dans une autre optique, il transmet au maire des compétences d'Etat que l'Etat n'est pas en mesure d'assumer, étant entendu que ces compétences sont susceptibles de conduire à une mise en jeu de la responsabilité de la commune.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### **Article 46.**

##### *Objet des associations syndicales de propriétaires.*

L'article 46 du projet de loi tend à combler une lacune de l'article premier de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales de propriétaires, en prévoyant que ces associations peuvent avoir pour objet l'exécution et l'entretien de travaux contre les avalanches, les chutes de rochers ou de blocs, les glissements de terrains et les manifestations volcaniques - ce

dernier objet intéressant, ~~à~~ tout, les départements et territoires d'outre-mer.

Ainsi que le fait remarquer avec pertinence le Rapporteur de l'Assemblée nationale, cette disposition est, en fait, de portée inégale selon la nature des associations syndicales.

Pour les associations syndicales libres, qui se forment, sans intervention de l'administration, par l'accord unanime de tous les propriétaires associés et qui sont donc des groupements privés fondés sur un contrat, cette modification ne constitue guère plus qu'une précision. En effet, les objets énumérés à l'article premier de la loi de 1865 n'ont pas, pour ces associations, un caractère limitatif. Elles pouvaient donc d'ores et déjà se constituer pour poursuivre l'un des objets ajoutés par l'article 46.

En revanche, les associations syndicales autorisées qui sont créées sur l'initiative ou sous le patronage de l'administration, et dans lesquelles une majorité de propriétaires peut imposer sa volonté à la minorité et l'obliger à participer à l'exécution de travaux puis à leur entretien, ne pouvaient se constituer pour réaliser le type de travaux prévu par l'article 46. La liste de travaux figurant à l'article premier de la loi de 1865 a, en effet, à leur égard, une portée impérative et limitative fondée à la fois sur le caractère d'établissement public de ces associations syndicales et sur le principe de spécialité des établissements publics.

Il en va de même, évidemment, des associations forcées que l'administration institue d'autorité entre plusieurs propriétaires et qui ne peuvent être formées que pour l'exécution des travaux spécifiés aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article premier susvisé de la loi de 1865.

L'article 46 permettra, par conséquent, lorsque cela sera nécessaire, de pallier le manque d'initiative de propriétaires qui seraient concernés par l'un des risques spécifiques des régions de montagne.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification..

## TITRE IV DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

### CHAPITRE PREMIER DU FINANCEMENT DU SKI NORDIQUE

#### Article 47.

#### *Institution de la redevance pour le ski de fond.*

Cet article offre la faculté aux communes de percevoir une redevance pour l'accès aux pistes de fond balisées et régulièrement damées. Il officialise une pratique actuellement en vigueur, à l'exemple du système de la carte ou du badge local qui a été mis en place avec des résultats satisfaisants dans un certain nombre de stations de sports d'hiver.

Cet article précise que le conseil municipal fixe annuellement le montant de la redevance et les conditions de sa perception. Dans le cas d'installations s'étendant sur plusieurs communes, la redevance, son montant et les conditions de sa perception sont établis sur délibérations conjointes des communes concernées.

Votre Commission est favorable à la création de la redevance. Comme l'a démontré le rapport Besson (p. 219 et suivantes), le ski de fond procure de faibles recettes aux collectivités locales alors que celles-ci doivent y consacrer des sommes importantes. L'entretien des pistes de ski de fond, tous postes confondus, représente une dépense de 1.500 F. à 4.000 F. par kilomètre et par an. Or, 15 kilomètres de pistes constituent le minimum que doit offrir une petite zone nordique, les stations comptant en général 40 kilomètres ou davantage de pistes balisées et entretenues. C'est ainsi que le plateau du Revard comporte une cinquantaine de kilomètres à entretenir et la station de La Féclaz plus de 60 kilomètres.

Or, il convient de remarquer que la pratique du ski de fond s'est développée de manière remarquable depuis dix ans environ pour atteindre en 1983 un nombre de pratiquants estimé à 1.500.000. On recense aujourd'hui en France de l'ordre de 410 sites répartis sur 700 communes et offrant 8.500 km de pistes damées et balisées ainsi que 3.800 km d'itinéraires. L'institutionnalisation de la redevance apparaît donc nécessaire pour permettre aux responsables locaux de mieux maîtriser le développement de cette forme relativement nouvelle de loisir sportif. Elle combinera ses effets positifs avec ceux des articles 27 et 28 du présent projet de loi qui permettent l'établissement de servitudes

au profit des pistes de ski de fond, Comme le signalait en effet le rapport Besson : « Le développement du ski de fond suppose également que soit apportée une solution au problème de l'utilisation du manteau neigeux sur propriété privée. En effet, le décret Ravanel du 14 novembre 1968 (décret n° 68-1031), qui institue des obligations pour les propriétaires des emplacements destinés à supporter des pistes, ne s'applique qu'aux stations classées de sports d'hiver et d'alpinisme.

Sous réserve d'un **amendement** rédactionnel, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

#### **Article 48.**

##### *Affectation de la redevance pour le ski de fond.*

Cet article dispose que le produit de la redevance pour le ski de fond doit être affecté à des opérations concernant le développement et la promotion du ski de fond ainsi qu'à toute opération visant à en faciliter la pratique. Comme le fait remarquer à juste titre le rapporteur de l'Assemblée nationale : « On observera que cette affectation est assez large. Les recettes tirées de la redevance peuvent être utilisées aussi bien à financer l'entretien ou la création de pistes de ski de fond qu'à des dépenses de publicité en faveur de la station. »

Le caractère assez large de l'obligation d'affectation permet de mettre en doute l'utilité réelle de cet article. D'une part, il peut être de nature à contraindre les communes à la tenue d'une comptabilité spéciale (compte spécial d'affectation des ressources tirées de la redevance) délicate dans le cas, notamment, d'une publicité vantant les possibilités de ski alpin et de ski de fond d'une station donnée ; dans ce cas, la clef de répartition sera loin d'être évidente. D'autre part, il pourrait laisser penser à un esprit, certes malveillant, que les communes se livreraient à un mauvais usage de ces ressources et qu'il convient donc de les mettre en garde par des dispositions adaptées. Enfin, cette obligation d'affectation ne semble pas à l'évidence compatible avec les principes généraux de la décentralisation.

Toutefois, étant donné la qualification juridique de la redevance qui doit correspondre à un service rendu, il n'est pas infondé de prévoir de manière souple l'affectation de son produit. Votre Rapporteur insiste toutefois sur la nécessité d'une interprétation suffisamment large de cet article. Les sommes perçues doivent pouvoir financer aussi bien le goudronnement d'une route d'accès que la publicité en faveur de la station.

Sous le bénéfice de ces remarques, votre commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

**Article 48 bis (nouveau).**

*Coopération interdépartementale ou départementale  
pour la promotion du ski de fond.*

Cet article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de la commission de la production et des échanges, permet la création d'une association départementale ou interdépartementale pour la promotion du ski de fond.

Cette association pourrait regrouper les départements concernés, les communes ou syndicats de communes dont le territoire supporte ou peut supporter des équipements, installations ou pistes pour la pratique du ski de fond, les gestionnaires de ces équipements et, le cas échéant, à leur demande, des associations représentatives des usagers.

Cet article détermine en outre les compétences de cette association. Celle-ci aurait pour objet de contribuer sur le territoire des départements concernés à toutes actions propres à faciliter la pratique du ski de fond et notamment le développement des équipements, la coordination des actions de promotion et l'harmonisation du montant des redevances. Elle pourrait enfin percevoir la redevance prévue à l'article 47 de la présente loi pour le compte et à la demande des communes concernées. Sur ce dernier point, il a été fait remarquer à la tribune de l'Assemblée nationale, par M. Maurice Adevah-Pœuf : « En revanche, je me demande si les règles de la comptabilité publique permettent à une association de percevoir une taxe, indépendamment des problèmes de récupération de la T.V.A. qui se poseraient si l'association, comme la possibilité lui en est donnée, était maître d'ouvrage de certains travaux d'équipement. »

Votre Commission est favorable à la possibilité de création d'une telle association qui serait régie par les dispositions de la loi de 1901. Des formules analogues sont déjà d'application dans certains départements et rencontrent un succès certain. Elle estime cependant devoir présenter quelques observations.

Cette association ne présente aucun caractère d'adhésion obligatoire pour les communes ou syndicats de communes concernés. Il doit s'agir d'une adhésion « à la carte », confirmée par les termes du début du deuxième alinéa : « Cette association *peut* regrouper ».

L'initiative de création de cette association est réservée aux conseils généraux intéressés. Cette disposition se justifie par des

raisons pratiques, mais on ne saurait y voir l'esquisse d'une quelconque tutelle du département sur les communes, qui devraient posséder également cette capacité d'initiative.

Le troisième alinéa de cet article précise que ladite association peut percevoir la redevance prévue à l'article 47 « pour le compte et à la demande des communes concernées ». Dans cette hypothèse, elle est mandataire de la commune, mais celle-ci reste libre de l'affectation de cette redevance. Elle peut ainsi en conserver une fraction pour ses dépenses propres et en verser le complément à l'association départementale ou interdépartementale.

L'idée de création d'une telle association est donc bienvenue, mais il convient d'attirer l'attention sur les limites de ses compétences. Elle ne constitue pas un syndicat mixte regroupant exclusivement des collectivités locales. A ce titre, elle n'est pas éligible à la D.G.E. (dotation globale d'équipement) et au F.C.T.V.A. (fonds de compensation de la T.V.A.). Elle peut donc verser des subventions, mais non assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage pour des équipements destinés à favoriser la pratique du ski de fond.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification..



## CHAPITRE II

### DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT LOCAL EN MONTAGNE

#### Article 49.

##### *Taxe sur les remontées mécaniques.*

Cet article dispose que les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique peuvent être assujetties à une taxe départementale et à une taxe communale portant sur les recettes brutes provenant de la vente des titres de transport. Il élargit les possibilités actuellement offertes aux collectivités locales de percevoir la taxe dite taxe Ravanel (instituée par le décret n° 68-1031 du 14 novembre 1968).

En effet, seules les communes classées stations de sports d'hiver peuvent assujettir les entreprises de remontées mécaniques à une taxe spéciale, dont le taux ne peut dépasser 5 % des recettes brutes provenant de la vente des titres de transport (Art. R. 233-61 à R. 233-69 du Code des communes). Cet article 49 propose donc une double extension : d'une part à l'ensemble des stations de zone de montagne (200) et non plus aux 49 stations actuellement classées, dont une quinzaine seulement perçoivent la taxe Ravanel ; d'autre part, aux départements afin de ne plus réserver aux seules communes le bénéfice de cette ressource spécifique.

La portée financière de cette mesure est tout à fait significative. Le produit actuel de la taxe est d'environ 20 millions de francs, mais on estime que si l'ensemble des collectivités territoriales concernées usent de la faculté qui leur est ainsi offerte, le produit total de ces taxes peut être porté à environ 100 millions de francs en 1985.

On compte en effet 3.439 remontées mécaniques en France pour 452 centres de ski, la Savoie représentant à elle seule près du tiers de la puissance installée en France ; 120 à 150 appareils sont mis en service annuellement. La France se situe en deuxième place en Europe pour le nombre des appareils, derrière l'Autriche. Toutefois, elle est le premier pays européen en nombre de télé-sièges et appareils lourds. L'effort réalisé ces trois dernières années

dans ce domaine est trois fois supérieur à celui de l'Autriche et le double de celui de l'Italie. De surcroît, une étude réalisée en 1983 par le S.E.A.T.M. indique que le tarif des remontées mécaniques est plus faible en France que dans les stations américaines ou européennes. On peut donc en conclure que l'instauration d'une taxe complémentaire ne devrait pas être de nature à compromettre la compétitivité des stations françaises et l'équilibre financier des entreprises exploitant des remontées mécaniques.

Votre Commission est donc favorable au principe de l'institution de cette taxe sur les remontées mécaniques. Ainsi que le précisent les deux derniers alinéas de l'article, le montant des taxes est inclus dans le prix de transport et est perçu sur l'utilisateur (précision apportée par l'Assemblée nationale car l'article 34 de la Constitution impose de déterminer le redevable). L'assiette de ces taxes ne comprend pas le montant de celles-ci, car cela reviendrait à faire payer « une taxe sur une taxe ». Ces deux précisions sont d'ailleurs reprises du décret Ravel.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## **Article 50.**

### *Taux des taxes sur les remontées mécaniques.*

Cet article détermine un taux maximum de 5 % pour la taxe sur les remontées mécaniques. Ce taux résulte de l'addition du taux supérieur de la taxe communale, fixé à 3 % et du taux maximal de la taxe départementale fixé à 2 %. La taxe est instituée respectivement par délibération du conseil municipal et du conseil général. En l'absence de dispositions contraires, la rédaction retenue signifie que le conseil municipal ou le conseil général peut modifier ce taux selon la périodicité qui lui paraîtra s'imposer.

Il convient de noter que les communes qui exploitent elles-mêmes des remontées mécaniques et qui n'avaient par perçu la taxe Ravel au 31 décembre 1983 se verront dans l'obligation de verser 2 % des recettes brutes provenant de la vente des titres de transport au profit du département. Il a pu être estimé que cette mesure revenait à ôter de ses moyens financiers à la commune. En revanche, il ne saurait être nié que le département doit supporter des charges parfois fort lourdes, notamment pour les infrastructures de transport. Cet article semble donc rechercher un équilibre entre les charges et les ressources des communes et des

départements. Rappelons qu'une procédure analogue a été mise en place sur une base purement contractuelle pour permettre l'amélioration des voies d'accès de la Tarentaise.

Comme le décrit plaisamment un article du journal *Le Monde* (7 janvier 1984) : « Les skieurs devront également mettre la main au porte-monnaie pour financer un meilleur accès aux stations de sports d'hiver de la Tarentaise. A la suite d'un accord intervenu récemment entre le ministère des transports et le conseil général de Savoie, il est prévu de lancer d'importants travaux routiers dans cette région. L'Etat et les collectivités locales participeront aux dépenses occasionnées par ces opérations de « désenclavement ». Mais il sera également fait appel à une contribution financière des sociétés de remontées mécaniques. Résultat : il faudra donner quelques sous de plus pour gagner les cimes. »

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

#### **Article 51.**

##### *Répartition des recettes de la taxe entre plusieurs collectivités territoriales.*

Cet article envisage le cas de remontées mécaniques s'étendant sur plusieurs communes qui ne parviendraient pas à fixer de manière conjointe les modalités de répartition de la taxe sur ces remontées mécaniques. Dans cette hypothèse, l'arbitrage semblerait revenir au représentant de l'Etat désigné pour le massif (précision figurant à la p. 203 du rapport de M. de Caumont).

Votre Commission est favorable à la définition de cette procédure d'arbitrage qui reprend en fait la formule de l'article R. 233-69 du Code des communes, ainsi libellé : « Dans le cas où la station comprend plusieurs communes ou fractions de communes, à défaut d'accord entre elles, tant les recettes que les dépenses sont fixées par décret en Conseil d'Etat. » Votre Commission estime nécessaire une clarification des termes employés. Elle vous propose la rédaction suivante : « Si l'exploitation de remontées mécaniques s'étend sur plusieurs communes ou plusieurs départements, la répartition du produit de la taxe visée à l'article 49 ci-dessus entre lesdites communes ou lesdits départements est fixée, à défaut d'accord entre eux, par le représentant de l'Etat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Ce décret devra prévoir les modalités de constatation du désaccord entre les communes ou les départements concernés et déterminer des critères objectifs de répartition des recettes, car on

ne saurait admettre que le représentant de l'Etat se substitue de manière trop approfondie aux autorités locales compétentes. Il ne semble pas opportun de prévoir dans tous les cas une intervention du préfet compétent pour assurer la coordination dans le massif. Celui-ci ne devrait intervenir que dans le cas de départements ou de communes appartenant à deux régions différentes.

Compte tenu de l'amendement qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'adopter le présent article.

## Article 52.

### *Péréquation des taxes communales et départementales.*

Cet article vise à régler la situation de stations classées de sports d'hiver percevant au 31 décembre 1983 la taxe Ravel dans le cas où le département décide d'instituer la taxe sur les remontées mécaniques.

Si une commune percevait à cette date la taxe à un taux supérieur à 3 %, et si elle décide de fixer ce taux à 3 % en application de la présente loi, elle ne subira aucune perte financière. En effet, le département lui reversera la différence entre le taux précédemment appliqué et le plafond de 3 %. A titre d'exemple, si une commune percevait la taxe Ravel, au taux maximal de 5 %, elle ne pourra plus fixer ce taux qu'à 3 %, mais elle recevra une dotation départementale de 2 % correspondant à l'écart entre ces deux taux.

Cet article vise également à envisager l'hypothèse d'école où un département n'instituerait pas la taxe départementale sur les remontées mécaniques. Dans ce cas, les communes peuvent percevoir la taxe au taux qu'elles avaient fixé au titre de l'exercice budgétaire 1983. Selon votre Rapporteur, cela ne s'applique que si le taux pratiqué au 31 décembre 1983 était supérieur à 3 %. Dans le cas contraire, l'article 50 s'applique et la commune peut fixer jusqu'à 3 % le taux de la taxe sur les remontées mécaniques.

Afin de reprendre les dispositions du décret Ravel et de ne pas poser de problème de trésorerie aux communes, votre Commission vous propose un amendement tendant à préciser que la dotation visée au premier alinéa est versée trimestriellement.

Sous réserve de cet amendement, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

### Article 53.

#### *Affectation des taxes sur les remontées mécaniques.*

Cet article précise les opérations qui pourront être financées grâce aux ressources tirées de la perception de la taxe sur les remontées mécaniques. Le produit de cette taxe pourra être ainsi affecté :

1. au dépenses d'indemnisation des servitudes instituées en application des articles 27 à 29 et à des interventions favorisant le développement agricole en montagne ;

2. aux dépenses d'équipement, de services et de promotion induites par le développement du tourisme et les besoins des divers types de clientèle, ainsi qu'à l'amélioration des accès routiers et ferroviaires ;

3. aux dépenses de développement d'un tourisme d'initiative locale et des activités qui y contribuent ;

4. à des charges engagées par les clubs locaux de ski pour la formation technique de leurs jeunes adhérents ;

5. au financement d'actions de prévention des accidents en montagne conduites par des organismes compétents en la matière et notamment par les sociétés de secours en montagne.

Rappelons que le produit de cette taxe pourrait atteindre 100 millions de francs. **Prévoir les modalités d'affectation d'une taxe fiscale communale ou départementale peut sembler contraire aux principes fondamentaux de la décentralisation et imposer des sujétions comptables supplémentaires aux collectivités locales.** Toutefois, le caractère très large des opérations éligibles et la nécessité d'ordre pédagogique de préciser que les ressources tirées des remontées mécaniques contribueront à améliorer l'équipement touristique en montagne, et à augmenter la fréquentation des stations, conduisent votre Commission à approuver la philosophie de cet article.

On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité de faire figurer dans la liste des opérations éligibles les dépenses d'indemnisation des servitudes instituées au profit des pistes et installations de ski alpin et de ski de fond. En effet, dans le cas d'une exploitation en régie par la commune, celle-ci paie les indemnisations et fixe le prix de vente des titres de transport en fonction de ces charges. Mais dans le cas d'exploitation par une entreprise, c'est la com-

mune qui couvre les dépenses d'indemnisation des servitudes et l'exploitant des remontées mécaniques qui en bénéficie directement. Par ailleurs, dans le régime juridique actuel, le produit de la taxe Ravanel est affecté en priorité à l'indemnisation des servitudes et au fonctionnement des offices de tourisme.

Votre Commission vous propose de modifier la rédaction de cet article pour mieux mettre en évidence la notion de péréquation qui y est contenue. Cette péréquation doit avoir pour objet de favoriser le développement de la zone de montagne, grâce à l'entraide entre ces zones de montagne, et non de financer des actions ne relevant pas de cette approche. A cet égard, il convient donc de supprimer la référence obligatoire à l'indemnisation des servitudes, qui sera réglée par les conventions de l'article 18 ou de l'article 23, d'ajouter une référence aux actions de formation et de préciser que les accès routiers visés sont les accès routiers départementaux et que les mentions relatives au tourisme s'entendent du tourisme en montagne.

Sous réserve de ces amendements, votre Commission vous propose d'*adopter* cet article.

**CHAPITRE III**  
**DE L'UTILISATION**  
**DES RESSOURCES HYDROÉLECTRIQUES**

**Article 54.**

*Réalisation de microcentrales hydroélectriques  
par les collectivités locales.*

Cet article a pour objet de renforcer les moyens juridiques dont disposent les collectivités locales qui mettent en œuvre des microcentrales. Il complète à cette fin la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

**1. Le régime actuel de réalisation de microcentrales.**

Il est défini à l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919, qui résulte de l'article 25 de la loi du 15 juillet 1980, relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

Afin de développer l'exploitation du potentiel hydraulique français en facilitant, en particulier, l'utilisation des petites chutes, l'article 25 de la loi du 15 juillet 1980 – qui fut adopté à l'initiative du Sénat – a placé les entreprises hydrauliques d'une puissance inférieure ou égale à 4.500 kilowatts sous le régime de l'autorisation, alors qu'elles étaient précédemment placées sous le régime de la concession. Ce relèvement du seuil de concessibilité visait à alléger les formalités administratives pour la création de microcentrales : en effet, si la procédure de l'autorisation présente l'inconvénient de ne pas permettre au demandeur d'obtenir la maîtrise des sols et d'avoir un caractère précaire, puisque cette faculté n'est donnée que pour quinze ans au maximum, elle a l'avantage de pouvoir être instruite et délivrée rapidement par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. En revanche, si le régime de la concession a l'intérêt de permettre au demandeur de disposer d'un droit permanent d'exploitation, il nécessite la mise en œuvre d'une procédure particulièrement lourde – déclaration d'utilité publique, enquête d'impact, décret en Conseil d'Etat – aux conclusions incertaines, pouvant n'intervenir que dans un délai de quatre à cinq ans.

Cette extension du régime de l'autorisation aux entreprises d'une puissance comprise entre 500 et 4.500 kilowatts s'est accompagnée dans la loi du 15 juillet 1980 d'un renforcement des dispositions de protection de l'environnement. L'article 25 de cette loi prévoit que la procédure de l'autorisation comporte une enquête publique, et la publication d'une étude ou notice d'impact suivant l'importance de l'ouvrage, et qu'elle impose à son titulaire le respect d'un règlement d'eau fixant notamment les débits prélevés et réservés. En outre, un décret en Conseil d'Etat a fixé la liste des cours d'eau ou sections de cours d'eau sur lesquels aucune autorisation ne peut être donnée.

L'application de la loi a permis un développement modéré de la production d'électricité des microcentrales puisqu'elle est passée de 1,5 % de la production nationale en 1980 à 3 % en 1982. Cette production se répartit comme suit : 1.489 Gwh pour les centrales principalement destinées à alimenter le réseau et 685 Gwh pour celles alimentant les industriels.

## **2. La modification proposée.**

L'article 54 tend à insérer un nouvel article dans la loi du 16 octobre 1919 qui ne modifie que les règles applicables aux entreprises hydrauliques autorisées, aménagées ou exploitées directement par les collectivités locales ou leurs groupements.

Dans cette hypothèse, il accorde aux collectivités locales concernées les moyens juridiques normalement attachés au régime de la concession. Cela signifie que les entreprises hydrauliques aménagées et exploitées directement par des collectivités locales peuvent faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique et des mêmes droits que ceux conférés par les articles 4, 5 et 6 de la loi du 16 octobre 1919. Ces articles, relatifs aux entreprises concédées, prévoient que les concessionnaires ont les droits suivants :

- *Article 4 :*

- occuper les propriétés privées nécessaires à l'établissement des ouvrages de retenue ou de prise d'eau et des canaux d'adduction ;
- submerger les berges par relèvement du plan d'eau ;
- occuper temporairement tous terrains et extraire tous matériaux nécessaires à l'exécution des travaux.

- *Article 5 :*

- occuper définitivement des propriétés privées.



- Article 6 :

- bénéficiaire de l'éviction des droits particuliers à l'usage de l'eau avec, le cas échéant, l'obligation de restituer en nature l'eau ou l'énergie utilisée.

L'article 54 dispose enfin que le représentant de l'Etat dans le département prononce la déclaration d'utilité publique et accorde l'autorisation.

Votre Commission **approuve ces dispositions qui tendent à faciliter l'action des collectivités locales et donc le développement du potentiel hydraulique de notre pays.** Afin de veiller à l'application des règles de protection de l'environnement, elle vous propose un **amendement** visant à assurer la consultation, avant la déclaration d'utilité publique, de la commission de bassin mentionnée à l'article 417 du Code rural et créée par la loi n° 84-512 du 30 juin 1984 relative à la pêche fluviale, à la gestion des ressources piscicoles. Cette consultation permettra d'éviter que le développement des microcentrales ne porte atteinte aux sites et aux potentiels naturels des cours d'eau. De même, elle estime utile de préciser, à l'article 54, au dernier alinéa, que l'autorisation est délivrée dans les conditions prévues à l'article 2. Il s'agit de préciser que les règles applicables aux entreprises exploitées par des collectivités locales sont les mêmes que celles applicables aux autres entreprises.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article ainsi modifié.

## Article 55.

### *Utilisation de l'énergie réservée.*

Cet article vise à modifier les règles relatives à l'utilisation de l'énergie réservée actuellement définies par la loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

#### 1. Le régime de l'énergie réservée.

La loi du 16 octobre 1919, a prévu, dans son article 10, 6° et 7°, que le titulaire d'une concession de chute d'eau peut être tenu :

- d'une part de réserver à certains services publics une partie de l'énergie produite par la chute concédée ;

- d'autre part de laisser dans les départements riverains de la section de cours d'eau aménagée, pour y être utilisée sur place,

une autre partie de l'énergie en question. Le législateur de 1919 a institué les réserves en énergie du paragraphe 6° de façon à assurer le fonctionnement des services destinés à satisfaire les besoins du public et à développer la production agricole. Ces réserves répondent donc à une *idée d'affectation à un usage public ou, tout au moins, à un usage collectif*. Leur attribution est faite par le ministre chargé de l'Electricité, après accord, soit du ministre chargé de l'Agriculture, soit du ministre chargé de l'Equi- pement.

Quant aux réserves prévues au paragraphe 7°, elles correspon- dent à une conception différente : celle de l'utilisation de l'énergie électrique d'origine hydraulique *sur les lieux mêmes* où elle a été produite.

Il s'agit donc de conserver, dans les départements riverains de la section de cours d'eau aménagée, une partie de l'énergie produite qui risquerait, sans cette précaution, d'être exportée en totalité, au détriment des intérêts régionaux. Ces réserves dites « départementales » sont rétrocédées librement à des utilisateurs locaux par les conseils généraux.

L'attribution de ces réserves en force est prévue au cahier des charges type de concession de forces hydrauliques (art. 22 à 26). Elle a été étendue par l'article 25 de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980, relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur aux entreprises autorisées dont la puissance est comprise entre 500 et 4.500 kilowatts.

Aux termes de l'article 3 du décret du 2 février 1955, les réserves en énergies constituées au titre des paragraphes 6° et 7° sont mises à la disposition des bénéficiaires *au lieu de leur emploi par ceux-ci*, c'est-à-dire à leurs postes d'alimentation, suivant les conditions techniques et financières de raccordement dont relève- rait un abonné consoimant, au même lieu, une fourniture d'énergie non réservée ayant les mêmes caractéristiques.

Enfin, les attributaires d'énergie réservée bénéficient de rabais tarifaires variant de 15 % à 30 % selon les cas.

En droit, les réserves en énergie sont *facultatives*. En fait, jusqu'à présent, l'administration les a toujours exigées en prévi- sion des besoins éventuels susceptibles de se manifester pendant la durée de la concession.

En tout état de cause, l'ensemble des réserves en énergie stipulées au cahier des charges d'une concession hydraulique ne *peuvent priver le concessionnaire de plus du quart de la puissance totale* dont il dispose aux divers états du cours d'eau.

Enfin, l'article 10 (7°) de la loi du 16 octobre 1919 comprend des dispositions relatives à la péremption des droits à l'attribution

d'énergie réservée non utilisée au terme d'un délai de cinq ans. Cette péremption n'est prévue, par la loi, que pour les réserves « départementales ». Pour les autres réserves, elle résulte du cahier des charges type pour concessions de forces hydrauliques (décret du 5 septembre 1920). L'article 22 de ce cahier des charges prévoit que, lorsque la puissance réservée n'est pas utilisée en totalité à la fin de la cinquième année après la mise en service de l'usine, le pouvoir de réquisition ne peut plus porter que sur :

- la moitié entre la cinquième et la dixième année,
- le tiers entre la dixième et la quatorzième,
- le quart, à partir de la quinzième année,

de la puissance réservée non utilisée à la fin de chaque période considérée.

Il convient toutefois de noter que ce principe de réserves en énergie au profit des consommateurs locaux s'impose beaucoup moins à l'esprit de nos jours du fait de la réalisation de *l'interconnexion* qui rend les différentes régions françaises interdépendantes au plan énergétique et fait qu'à certaines périodes de l'année les régions de production hydraulique sont tributaires des régions de production thermique.

## 2. Les modifications proposées.

L'article 55 du projet de loi apporte trois modifications au régime actuel de l'énergie réservée.

1. Il confie l'attribution des réserves en eau et en force *aux seuls conseils généraux*, ce qui unifie les procédures auparavant applicables selon la catégorie de réserves. Il n'y aura donc plus de distinction entre réserves départementales et réserves au profit des services publics.

Les départements riverains disposeront donc à *l'avenir* de la totalité de la puissance réservée ; mais la part *actuellement* attribuée aux départements limitrophes sera maintenue et remise à la disposition des conseils généraux qui procéderont à l'attribution. Il est, en outre, précisé que, dans les départements d'outre-mer, ce sont les conseils régionaux qui exerceront cette compétence.

Par ailleurs, et pour tenir compte de la spécificité de l'activité économique en montagne – et notamment de son aspect saisonnier – l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à permettre aux conseils généraux de procéder à des affectations à deux attributaires successifs. Votre Commission approuve cette modification qui permettra de choisir un attributaire exerçant, par exemple, une activité touristique l'hiver et agricole l'été, ce qui

est fréquent en zone de montagne. Elle tient cependant à souligner le risque de multiplication des procédures que ce système pourrait entraîner, compte tenu de la complexité des calculs de rabais. Elle estime que cet inconvénient pourrait être compensé en veillant à stabiliser la durée des attributions.

2. Il élargit le nombre des attributaires : outre les services publics de l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics, les associations syndicales autorisées et les groupements agricoles d'utilité générale, l'énergie réservée pourrait également être attribuée à « des entreprises industrielles ou artisanales qui s'installent, se développent et créent ou maintiennent des emplois ».

Votre Commission approuve cet élargissement qui permettra une meilleure utilisation des réserves, les entreprises ayant une plus grande durée d'utilisation de l'énergie que les services publics. Toutefois le texte prévoit que ces entreprises seront déterminées par décret comme les services publics. Votre Commission estime que le renvoi au décret, s'il est justifié dans le cas de services publics bien connus de l'administration, convient mal à la détermination des entreprises qui s'installent dans un département. Elle considère que le conseil général sera mieux placé pour apprécier si une entreprise industrielle ou artisanale crée ou maintient des emplois. Elle vous propose un amendement visant à confier au conseil général la détermination de ces nouveaux attributaires et un amendement de coordination.

3. Enfin, il supprime les clauses de péremption des droits à l'attribution d'énergie non utilisée au bout de cinq ans. Ces modifications permettront sans doute de dynamiser le système de l'énergie réservée peu adapté à la situation actuelle.

Sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose donc d'adopter l'article 55.

### **Article 55 bis (nouveau).**

*Utilisation de l'énergie réservée  
prévue à l'article 55, par les concessions en cours.*

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale ; il vise à rendre applicables aux quotas d'énergie réservée prévus par les cahiers des charges relatifs aux concessions en cours, les dispositions de l'article 55 dès lors que ces quotas n'ont pas été attribués ou que leur attribution, comportant une date limite, vient à échéance.

Cette disposition vise en fait à accroître l'efficacité du dispositif proposé à l'article 55, qui risquerait d'avoir une portée très limitée pendant les dix premières années d'application de la présente loi. En effet, peu de nouvelles chutes devant être mises en service à l'avenir, la production d'énergie hydraulique ne devrait pas augmenter dans des proportions considérables; en second lieu, les quelques 600 concessions qui ont été accordées dans le passé l'ont été pour une durée de 75 ans; elles ne viendront donc pas tout de suite à échéance et le dispositif proposé à l'article 55 ne s'appliquera que progressivement. L'Assemblée nationale a donc souhaité que l'énergie actuellement non attribuée - qui représente environ 78 millions de kilowatts/heure - puisse être soumise aux dispositions de l'article 55, dans le cadre des cahiers des charges applicables aux concessions en cours.

Votre Commission est favorable à cette disposition mais tient à souligner que l'application de cet article se traduira par un coût supplémentaire pour E.D.F. d'environ 11,3 millions de francs par an, dès la promulgation de la loi.

Sous réserve des observations qui précèdent, elle vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

## CHAPITRE IV

### DISPOSITIONS DIVERSES

#### Article 55 *ter* (nouveau).

##### *Parcs nationaux de montagne.*

Cet article de portée générale, en son premier alinéa, indique que les parcs nationaux de montagne apportent leur contribution par la recherche, la formation, l'accueil, l'animation et l'aide technique à un développement de la vie économique et sociale compatible avec le respect des équilibres naturels et humains.

Toutefois, le deuxième alinéa précise les contours de cette contribution qui peut se traduire par leur représentation dans les comités de massif, par leur association, sur leur demande, à l'élaboration des schémas directeurs et plans d'occupation des sols concernant le parc et sa zone périphérique. Ces parcs pourraient, en outre, s'associer aux collectivités territoriales dans le cadre des syndicats mixtes pour le développement et la protection d'une ou plusieurs vallées ou du massif local concerné.

On peut remarquer que l'article 4 du présent projet prévoit déjà la présence de représentants des parcs nationaux au sein des comités de massif. En revanche, l'association des parcs nationaux à l'élaboration des schémas directeurs et des P.O.S. est une novation juridique intéressante permettant de mettre en harmonie le droit et les faits. Les parcs nationaux sont des établissements publics nationaux, dont le directeur relève directement de l'autorité du Ministre et non du préfet du département, dont les services sont associés à l'élaboration des P.O.S. et des schémas directeurs.

Il convient donc de prévoir une disposition de nature législative leur permettant d'être associés plus directement aux P.O.S. ou aux schémas directeurs.

De la même manière, une disposition législative est apparue nécessaire pour leur permettre d'être associés aux syndicats mixtes locaux qui ne regrouperaient que des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. L'article L. 166-1 du Code des communes dispose :

« Des syndicats mixtes peuvent être constitués par accord entre des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des communautés urbaines, des districts, des syndicats de communes, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales.

« Ces syndicats doivent comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités. »

Il n'exclut donc pas formellement les établissements publics nationaux, dont certains peuvent déjà faire partie de syndicats mixtes (Office national des forêts).

On peut également noter que la notion de parc national de montagne ne fait l'objet d'aucune définition spécifique dans la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux. En fait, seul le parc de Port Cros n'est pas actuellement situé en zone de montagne.

Votre Commission vous propose un **amendement** tendant à une nouvelle rédaction de cet article. Cet amendement vise à préciser que les parcs nationaux sont situés dans les massifs et non en zone de montagne, définition beaucoup plus restrictive au sens de la présente loi. Il précise leur compétence pour les schémas de secteur et définit l'objet des syndicats mixtes auxquels peuvent adhérer les parcs nationaux.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article dans la nouvelle rédaction qu'elle vous soumet.

#### **Article additionnel après l'article 55 *ter*.**

##### *Les parcs naturels régionaux en zone de montagne.*

L'article 55 *ter* reconnaît et définit les compétences des parcs naturels nationaux. Toutefois la représentation au sein des comités de massif des parcs naturels régionaux implique, par parallélisme, de reconnaître et de définir le rôle fondamental des parcs régionaux dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire décentralisée. C'est pourquoi il est apparu indispensable à votre Commission de compléter sur ce point ce projet de loi afin d'éviter toute discrimination qui aurait été ressentie avec amertume par les responsables des parcs régionaux de montagne auxquels il tient à rendre hommage.

Il convient donc de préciser que les parcs naturels régionaux situés dans les massifs de montagne constituent un instrument exemplaire au service de la protection de l'équilibre biologique et de la préservation des sites et paysages visés à l'article premier A de la présente loi. Leur représentation dans les comités de massif traduit le caractère privilégié de leurs relations avec les régions et les collectivités territoriales dans le cadre d'un aménagement du territoire respectant la spécificité des zones de montagne. Cette représentation leur permet d'être associés à l'élaboration des prescriptions particulières visées à l'article L. 145-7 du Code de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les modalités de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article additionnel ainsi rédigé.

#### **Article 55 quater.**

##### *Développement de la climatothérapie d'altitude.*

Cet article dispose que, afin de déterminer les perspectives de développement de la climatothérapie d'altitude et la contribution qu'elle peut apporter à la politique de prévention sanitaire et à l'équilibre des régimes sociaux, le Gouvernement prescrira une enquête dont les conclusions seront déposées et rendues publiques dans un délai de six mois.

Votre Commission souhaite que ce rapport soit effectivement déposé, ce qui ne lui apparaît pas évident, compte tenu des réticences que suscite la climatothérapie.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.



## TITRE IV *BIS*

### DES SECOURS AUX PERSONNES ET AUX BIENS

#### **Article 55 quinquies.**

##### *Plans d'intervention d'urgence pour les secours en montagne.*

Cet article additionnel adopté par l'Assemblée nationale dispose que, lorsque des opérations de sauvetage en montagne nécessitent la conduite d'une action d'ensemble d'une certaine importance, le préfet met en œuvre un plan d'urgence dont les modalités sont définies en Conseil d'Etat.

Le régime juridique de ce plan d'urgence est celui de l'article 101 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Cet article est ainsi rédigé : « Lorsqu'il déclenche le plan « Orsec » ou tout autre plan d'urgence, le représentant de l'Etat dans le département a autorité sur l'ensemble des moyens des régions, des départements et des communes, qui concourent à la mise en œuvre de ces plans.

« Lorsque plusieurs départements sont concernés, le Premier ministre peut charger un seul représentant de l'Etat de la direction de l'ensemble des opérations de secours. »

Votre Commission partage le souci de l'Assemblée nationale de « clarifier la question de savoir à qui incombe légalement la responsabilité de préparer et d'organiser les opérations de secours en montagne ».

L'importance de cette question a été parfaitement mise en valeur par un arrêté récent du tribunal administratif de Grenoble du 22 décembre 1982 (Ranchoup). En l'espèce, il a été jugé que « les conséquences dommageables d'un accident mortel survenu à un collaborateur occasionnel du service public communal de secours en montagne engageaient, même en l'absence de faute, la responsabilité de la commune intéressée, alors même que la réquisition dont la victime a fait l'objet a émané d'une autre autorité que le maire de la commune et que l'autorité municipale n'aurait même pas été informée de l'opération de sauvetage ». Comme l'observe M. Sarraz Bournet, « cette décision du tribunal

administratif de Grenoble, retenant la responsabilité d'une commune à la suite d'un accident survenu à un skieur lors d'une opération de secours en montagne, a ému les élus locaux à un point tel que le président du Sénat en a fait le thème de son discours au Congrès national des maires et que lors de leur assemblée générale, le maire de la commune intéressée avait proclamé : « La déclarer (la commune) responsable des conséquences de la mort d'un sauveteur qu'elle n'a pas elle-même requis ignorant même qu'il s'était produit un accident sur son territoire, aboutirait à une condamnation inconditionnelle des communes sans qu'elles aient la possibilité de se défendre. »

Il convient toutefois de signaler que cet article serait de nature à soulever plus de problèmes qu'il n'en résout, le problème majeur de la responsabilité de l'Etat ayant été traité par l'article 101 de la loi du 2 mars 1982. Le rapport d'information du Sénat fait par M. Poncelet (Sénat, n° 490) démontre bien que les difficultés d'organisation des services départementaux d'incendie et de secours sont loin d'avoir été toutes résolues (p. 76 et suivantes), notamment en ce qui concerne la prise en charge des frais de secours. Le système est assez compliqué, le département finançant certaines dépenses (1) alors même que c'est le commissaire de la République qui déclenche les opérations et en assure la conduite. Il est d'autant plus compliqué que cette procédure de plan d'urgence en montagne peut être combinée avec une procédure de type « Orsec ».

Il conviendrait enfin de mieux savoir ce que peuvent signifier les termes « action d'ensemble d'une certaine importance ».

Votre Commission vous propose deux amendements. Au premier alinéa, il semble souhaitable de préciser la rédaction retenue. Au second alinéa, il importe de préciser que les collectivités territoriales compétentes sont consultées préalablement à la publication du décret, dans la mesure où ce décret disposera de la mise en œuvre de moyens qui leur sont propres. Il s'agit également de préciser que la liste des mentions devant figurer dans le décret n'est pas une liste exhaustive.

Sous réserve de ces deux amendements, votre Commission vous propose d'adopter cet article.

---

(1) Art. L. 221-2-7 du Code des communes :

Les dépenses obligatoires comprennent notamment :

... ..

7° Les dépenses du personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie, ledit service étant organisé dans le cadre communal, intercommunal ou départemental ;

### **Article 55 *sexies* (nouveau).**

#### *Prise en charge des frais de secours engagés à l'occasion d'accidents en montagne.*

Cet article dispose que les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droit le remboursement de tout ou partie des frais de secours engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique des activités sportives, dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat. Il précise cependant que les communes sont tenues d'informer le public, par un affichage approprié, sur les conditions d'application de cet article sur leur territoire.

Il convient au préalable de signaler que cet article couvre tout le territoire national et pas uniquement les zones de montagne. Il s'applique donc aussi bien au ski hors piste qu'aux baignades dangereuses.

Cet article est directement issu de la réponse à une question écrite d'un parlementaire (*J.O. A.N. questions et réponses* du 27 septembre 1982, p. 3829) dans laquelle le ministre de l'Intérieur indiquait :

« Il résulte des dispositions combinées de l'article L. 131-2, concernant les pouvoirs de police des maires, et de l'article L. 221-2-7°, qui précisent que les dépenses de personnel et de matériel relatives au service de secours et de défense contre l'incendie sont des dépenses obligatoires, que la responsabilité des secours aux skieurs accidentés incombe à l'autorité municipale et que les frais d'intervention sont imputés sur le budget communal. La jurisprudence a d'ailleurs précisé que ces frais ne sont pas récupérables sur les personnes au profit desquelles la commune est intervenue et cela même si celles-ci ont par leur faute ou leur imprudence été à l'origine de l'accident, car les dépenses publiques exposées trouvent leur cause directe non pas dans la faute des intéressés, mais dans les obligations propres de l'administration (Cass. Crim. 9 janvier 1866, p. 49 ; 11 février 1960, Bull. Crim. p. 166 ; 23 décembre 1952, S 1954.1.20). Il est donc de l'intérêt des communes, afin d'éviter de supporter de telles dépenses de sauvetage, de prévoir des règles de sécurité, et de veiller à leur application notamment sur les pistes balisées et ouvertes. »

Les communes ont alors été saisies systématiquement de demandes de remboursement par les compagnies d'assurances. Il convenait donc de mettre bon ordre à cette situation préjudiciable aux finances communales.

La solution retenue par cet article est de nature à satisfaire les maires des communes intéressées, dans la mesure où les personnes se livrant aux activités sportives qui seront mentionnées dans le décret seront invitées à contracter une assurance spécifique. L'application risque toutefois d'en être délicate. Il en va ainsi de « l'affichage approprié » sur les conditions d'application de l'article 55 *sexies* pour une commune donnée ; sur les plages, pour la randonnée ou l'escalade, ce simple affichage, même approprié, risque de ne pas être parfaitement connu des intéressés. L'imprécision sur le mode de remboursement est également à souligner lorsque les opérations de secours auront mobilisé des moyens ou des effectifs du département ou de l'Etat conjointement avec des moyens ou effectifs communaux. Pour les sports de montagne, cet article ne prévoit pas l'avis du Conseil supérieur des sports de montagne créé par le décret n° 83-144 du 24 février 1983.

Contrairement aux craintes qui ont pu être manifestées, cet article ne devrait pas être de nature à « déresponsabiliser » les communes qui continueront à prévoir des règles de sécurité et à veiller à leur application, ne serait-ce que pour leur notoriété. Il offre une faculté aux communes qui « peuvent exiger » le remboursement de « tout ou partie » des frais de secours, qui pourrait toutefois être jugée excessive par la possibilité de saisir les ayants droit (notamment dans le cas d'accident mortel).

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous propose d'*adopter* le présent article sans modification.

## TITRE V

### **DISPOSITIONS APPLICABLES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

#### **Article 56.**

*Dispositions du projet de loi non applicables  
dans les départements d'outre-mer.*

Cet article énumère les articles du projet de loi qui ne s'appliquent pas dans les D.O.M.

Il s'agit :

- de l'article 4 relatif au comité de massif ;
- des articles 10 à 13 relatifs à la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées ;
- des articles 18 à 29 qui portent sur les conditions d'aménagement touristique en montagne et sur l'organisation des services de remontées mécaniques ;
- des articles 37 à 41 relatifs aux règles d'urbanisme dans les zones de montagne ;
- des articles 47 à 53 relatifs à la redevance pour l'accès aux pistes de ski de fond et à la taxe sur les remontées mécaniques.

Votre Commission vous propose par un **amendement** de supprimer la référence à l'article 41, article dont la suppression a été votée par l'Assemblée nationale.

Votre Commission vous invite à *voter* cet article ainsi modifié.

### **Article 57.**

#### *Règles d'aménagement des zones de montagne dans les départements d'outre-mer.*

Cet article dispose que, dans les D.O.M., les conditions d'aménagement des zones de montagne font l'objet de *prescriptions particulières* établies sur proposition ou après avis des communes et de leurs groupements par décret en Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de l'article L. 111-1 du Code de l'urbanisme.

Votre Commission vous propose d'*adopter* cet article sans modification.

\*  
\* \*

### **CONCLUSIONS**

**Sous le bénéfice des observations consignées dans le présent rapport et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre Commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.**