



Monsieur Jean-Michel Baylet,
Ministre de l'Aménagement du territoire,
de la Ruralité et des Collectivités territoriales
Hôtel de Castries
72 rue de Varenne
75007 Paris

Le 30 juin 2016

Monsieur le Ministre,

Il est question depuis le début de l'année 2015 de remettre à plat la loi montagne à l'occasion d'un acte II, voulu par le Premier ministre et ayant déjà fait l'objet d'un rapport des parlementaires Bernadette Laclais et Annie Genevard.

Vos services ont reçu le 22 juin dernier, à notre demande, notre collectif d'institutions, qui a participé en 2015 à une contribution inter associative au rapport cité ci-dessus. L'objectif de cette rencontre était de faire état de l'avancement de la révision de la loi, et de refaire un certain nombre de propositions pour alimenter son contenu. Vous trouverez ci-annexé le résumé des propositions abordées lors de la réunion du 22 juin, ainsi qu'un certain nombre de fiches techniques développant les argumentaires juridiques idoines.

Suite à cette réunion constructive avec vos services, nous vous demandons par ailleurs de pouvoir continuer à être repérés comme contributeurs, et, pour se faire, de pouvoir réagir sur base d'une première rédaction avant la présentation au Conseil d'État.

Enfin, nous souhaitons que le Conseil National de la Montagne soit également consulté, dans des modalités et des délais lui permettant d'émettre un avis pouvant être pris en compte dans la rédaction.

Dans l'attente, veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de respectueuses salutations,

Jean DONNADIEU
Co-Président de la
Coordination Montagne

Georges ELZIERE
Président de la FFCAM
Co-Président de la
Coordination Montagne

Frédi MEIGNAN
Président de Mountain Wilderness
Institution Membre de la
Coordination Montagne

Alain BOULOGNE
Président de CIPRA France
Institution Membre de la
Coordination Montagne

Denez L'HOSTIS
Président de France Nature Environnement

Contenu

| | |
|--|-----------|
| Ensemble des propositions | 3 |
| Fiche technique n°1..... | 5 |
| <i>Renforcement de l'interdiction de l'hélicoptère</i> | <i>5</i> |
| <i>Survol.....</i> | <i>6</i> |
| Fiche technique n°2..... | 9 |
| <i>Accès aux espaces de pratique</i> | <i>9</i> |
| <i>Limitation de la responsabilité civile des propriétaires d'espaces naturels</i> | <i>10</i> |
| Fiche technique n°3..... | 12 |
| <i>Favoriser l'accès des mineurs aux pratiques de montagne.....</i> | <i>12</i> |
| Fiche technique n°4..... | 15 |
| <i>Obligation de démolition des installations touristiques obsolètes en montagne</i> | <i>15</i> |
| Fiche technique n°5..... | 17 |
| <i>Changement climatique</i> | <i>17</i> |
| Fiche technique n°6..... | 19 |
| <i>Évolution des domaines skiables : proposition pour un développement maîtrisé et durable</i> | <i>19</i> |
| Fiche technique n°7..... | 21 |
| <i>Conseil national de la montagne.....</i> | <i>21</i> |

Contact : Niels MARTIN, directeur de la Coordination Montagne. Tél. 04 76 11 04 41. Mob. 06 30 92 11 54. Courriel : niels@coordination-montagne.fr

Coordination Montagne, 3, rue Raoul Blanchard, 38000 Grenoble.

Ensemble des propositions

La montagne doit à notre sens être considérée comme un environnement spécifique. La loi Montagne de 1985 est encore très actuelle dans son esprit et dans de nombreux aspects. Il faut en conserver le principe, ne pas assouplir les dispositions protectrices, mais actualiser certaines de ses propositions à l'aune de « ce qu'est » la montagne en 2016, et en particulier à l'heure des changements climatiques. Voici ci-dessous le résumé des propositions abordées lors de la réunion du 22 juin, en quatre chapitres :

1. Enjeux concernant les activités de loisir en montagne.
2. Enjeux d'aménagement du territoire.
3. Le changement climatique comme paradigme de la nouvelle loi Montagne.
4. Moyens d'application de la loi.

Suite à la demande formulée lors de la réunion, certaines propositions ont été développées sous formes de fiches techniques (jointes) assorties de l'argumentaire juridique idoine lorsque celui-ci relevait de notre domaine de compétences (considérant le temps imparti : d'autres fiches peuvent être produites si besoin par nos soins en s'adjoignant d'aides externes).

1. Enjeux concernant les activités de loisir en montagne

- 1.1. Loisirs motorisés (cf fiche technique n°1) : cette question a été traitée partiellement par la loi de 1985 (ex. de l'hélicoptère où seules les déposes sont interdites mais non les reprises. L'acte 2 devra les traiter de manière intégrale, sur un gradient allant du terrestre à l'aérien).
- 1.2. L'accès aux espaces de pratiques (cf fiche technique n°2) avec la question de la responsabilité des propriétaires (collectivités ou particuliers) des terrains où se déroulent les pratiques sportives (ex. escalade, canyon...) : nécessité d'exonérer ceux-ci de cette responsabilité, celle-ci devant peser uniquement sur le pratiquant ou l'organisateur de l'activité.
- 1.3. Prévention / secours / formation : ce sont des conditions qui permettent de vivre et pratiquer la montagne. Actuellement, la redevance de 3% prévue par la loi de 1985 finance le secours uniquement sur les domaines skiables. Proposition que celle-ci (dont le pourcentage pourra être revu) finance également le secours en montagne (qui n'est pas seulement utile pour les pratiques sportives, mais aussi pour les accidents de la vie quotidienne des habitants), ainsi que les actions de prévention, de recherche et de formation menées par les services de l'État ou par délégation de celui-ci.
- 1.4. Favoriser l'accès aux activités de montagne pour les jeunes (cf fiche technique n°3) : supprimer l'article REF7 du code de la construction et de l'habitation limitant l'accès des jeunes en refuges de montagne.

2. Enjeux d'aménagement du territoire

- 2.1. Préservation de la ressource rare qu'est le foncier : dans les documents d'urbanisme, favoriser d'une manière générale l'habitat permanent par rapport à la résidence secondaire ; privilégier la rénovation de l'immobilier existant par rapport aux constructions nouvelles.
- 2.2. Préserver la protection des berges des lacs de montagne, des zones humides. Contrer l'amendement récemment présenté au Sénat de passer de 300m à 50m la limite de constructibilité à proximité des berges des lacs de montagne.
- 2.3. Sauvegarde et protection des têtes de bassins, notamment vis-à-vis des risques de surexploitation en faveur de l'irrigation, de l'hydroélectricité, ou de la neige artificielle.

- 2.4. Inscrire les zones de tranquillité dans la loi.
- 2.5. Inscrire la question des installations obsolètes (cf fiche technique n°4) : les nouveaux équipements devraient être considérés sur l'ensemble de leur processus de vie (y compris fin de vie, obsolescence, démontage, remise à l'origine des terrains, et recyclage des matériaux).

3. Le changement climatique comme fil conducteur de la nouvelle loi Montagne

(Cf fiche technique n°5)

- 3.1. Inscrire le principe de transition touristique des stations de montagne : passage d'un tourisme de neige unique à un tourisme de montagne toutes saisons.
- 3.2. Enneigement artificiel (cf fiche technique n°6) : toute nouvelle installation devrait être corrélée à la gestion de la ressource en eau, avec l'adaptation du principe des débits réservés à la montagne pour éviter la prise en glace des torrents si le débit devient insuffisant même en respectant le débit réservé de seulement 10 % (prévoir une augmentation de ce seuil). Les installations d'enneigeurs devraient être limitées aux liaisons/ retours stations et bas de piste, excluant les dispositifs d'enneigement intégral de pistes pour pallier à l'absence de neige.
- 3.3. Énergie : adaptation des débits réservés aux cours d'eau de montagne compte tenu du gel en hiver, pas de diminution possible des débits réservés, les énergies renouvelables ne doivent pas mettre à mal les derniers espaces d'eau vive qui sont aussi source de biodiversité, d'attraction touristique et lieux d'activités.
- 3.4. Risques naturels : préservation des zones humides qui permette d'éviter les débordements en aval.

4. Moyens d'application de la loi

Notre souhait est de disposer d'une réglementation la plus claire possible, avec un périmètre d'application correspondant aux périmètres Massifs, sans changement dans le périmètre de ceux-ci.

- 4.1. Principe de maintien et de renforcement des institutions spécifiques : CNM, schémas de Massif, comités de massifs et commissariat de massifs (avec renforcement du rôle et des moyens de ceux-ci).
- 4.2. Ouvrir la composition du CNM (cf fiche technique n°7) aux représentants de la société civile (associations nationales agréées au titre de la protection de la nature et de l'environnement, fédérations nationales agréées développant les sports de montagne en milieu naturel) : soutien de notre part au projet de réforme du décret de composition du CNM.
- 4.3. Renforcer le rôle de l'État dans le contrôle et l'application de la Loi.
- 4.4. Principe d'équilibre des investissements publics entre l'été et l'hiver compte tenu de l'importance relative de la fréquentation estivale souvent ignorée.

Fiche technique n°1

Renforcement de l'interdiction de l'hélicoptère

Exposé des motifs

L'usage de l'hélicoptère (et plus rarement de petits aéronefs) en montagne à des fins de loisirs concerne principalement la pratique du ski hors-piste. Il est source de fortes nuisances (bruit et pollution) pour les résidents en montagne et pratiquants de sports de montagne, venus chercher en montagne le silence. Il est source de dérangement pour la faune sauvage, particulièrement fragilisée en période hivernale.

Il est interdit en France depuis la « directive Montagne » de 1977, interdiction confirmée par l'article 76 de la loi 85-30 Montagne de 1985, et codifiée au code de l'environnement (chapitre « accès à la nature », article L.363-1).

Mais sa formulation, tirée des pratiques en vigueur dans les années 1970-1980 (dépose en hélicoptère), est aujourd'hui insuffisante :

- elle est détournée par la pratique de descentes hors-pistes depuis des points accessibles par remontées mécaniques, puis reprise par hélicoptère en bas de pente pour ramener les skieurs à leur station ;
- elle est insuffisamment sanctionnée, faute d'un contrôle étatique suffisant, mais aussi faute de mention au code de l'aviation civile ; de ce fait, il n'est pas certain que les sanctions administratives et pénales applicables en droit aérien s'appliquent aux violations de l'interdiction de l'hélicoptère ;

Une quinzaine de stations françaises au moins proposent de l'hélicoptère dans leurs documents publicitaires. Voir par exemple La Rosière / La Thuile (à destination d'une clientèle étrangère), Tignes, l'Alpe d'Huez.

Amendement proposé

1/ A l'article L.363-1 du code de l'environnement, au lieu de « les déposes » écrire « l'embarquement et la dépose ».

Texte en vigueur :

« Dans les zones de montagne, les déposes de passagers à des fins de loisirs par aéronefs sont interdites, sauf sur les aérodromes dont la liste est fixée par l'autorité administrative. »

Texte amendé :

« Dans les zones de montagne, l'embarquement et la dépose de passagers à des fins de loisirs par aéronefs sont interdits, sauf sur les aérodromes dont la liste est fixée par l'autorité administrative. »

2/ au code de l'aviation civile / Section Atterrissage et décollage en montagne hors d'un aérodrome, ajouter un second alinéa à l'article D 132-4 :

« Conformément à l'article L.363-1 du code de l'environnement, dans les zones de montagne, l'embarquement et la dépose de passagers à des fins de loisirs par aéronefs sont interdits, sauf sur les aérodromes dont la liste est fixée par l'autorité administrative. »

Texte amendé :

« Dans les zones montagneuses où la topographie ne permet pas l'établissement d'aérodromes, certains avions effectuant du travail aérien, du transport à la demande ou des opérations aériennes non commerciales peuvent atterrir ou décoller sur des emplacements autres que des aérodromes, sous réserve que soient respectées les mesures de sécurité et autres conditions définies par arrêté interministériel.

Conformément à l'article L.363-1 du code de l'environnement, dans les zones de montagne au sens de la loi n° 85-30 relative à l'aménagement et la protection de la montagne, l'embarquement et la dépose de passagers à des fins de loisirs par aéronefs sont interdits, sauf sur les aérodromes dont la liste est fixée par l'autorité administrative. »

Éléments de droit comparé avec nos voisins

La réglementation en cette matière est variable chez nos voisins, et souvent régionale :

- en Italie, c'est seulement dans les espaces protégés (parcs nationaux et régionaux) que l'hélicoptère est interdit ; en dehors, la réglementation est régionale, très libérale notamment en Val d'Aoste, ce qui favorise l'hélicoptère « transfrontière » à partir de stations françaises ;
- en Allemagne (Bavière) et Liechtenstein, interdiction ;
- en Suisse, limitation du nombre de sommets autorisés et d'hélicoptères ;
- en Autriche : seulement deux sommets autorisés ; réglementation provinciale ;

Pour plus de détail, voir l'étude de droit comparé menée en 2009 dans le cadre de la convention alpine.

Survol

1/ Textes en vigueur

Parcs nationaux / code environnement

« Article L331-4-1

La réglementation du parc national et la charte prévues par l'article L. 331-2 peuvent, dans le cœur du parc :

1° Fixer les conditions dans lesquelles les activités existantes peuvent être maintenues ;

2° Soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités commerciales, l'extraction des matériaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, le survol du cœur du parc à une hauteur inférieure à 1 000 mètres du sol, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national.

Elles réglementent en outre (...) ».

Ensuite, c'est le décret de chaque Parc qui précise. L'interdiction est effective pour tous les PN de montagne : Vanoise, Écrins, Mercantour, Pyrénées, et également les Calanques (avec quelques aménagements au profit de l'aéroport voisin de Marseille-Provence, mais pas pour les loisirs). Voir l'article 15 du décret de création de chaque Parc. Chaque Parc est également susceptible de conventionner avec les acteurs du vol libre, mais pour ce qui est du survol motorisé, l'interdiction à des fins de loisirs à moins de 1000 m du sol est une constante. Travaux, ravitaillement des refuges, usages professionnels en général, sont soumis à dérogation accordée par le directeur (de manière permanente pour les secours).

Réserves naturelles / code environnement

Article L332-3

I. — L'acte de classement d'une réserve naturelle peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, au patrimoine géologique et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve. Peuvent notamment être réglementés ou interdits (...)

Les activités minières, l'extraction de matériaux concessibles ou non ainsi que le survol de la réserve ne peuvent être réglementés ou interdits que dans les seules réserves naturelles nationales.

Ensuite, c'est le décret de chaque RN qui fixe l'altitude minimum de survol autorisé. L'interdiction effective est très répandue.

Ainsi, le décollage et le survol à moins de 300 m des deltaplanes, parapentes, planeurs, avions... sont interdits dans la Réserve naturelle des Hauts-Plateaux du Vercors, plus grande réserve de France métropolitaine ; ces survols sont interdits pour les aéronefs motorisés à moins de 1000 m dans la RN du Vallon de Bérard et celles des Aiguilles Rouges, dans le massif du Mont-Blanc, comme c'est le cas également dans celles du Haut-Béranger ou du Haut Vénéon en Isère, de la Grande Sassièrre en Savoie. En vallée d'Ossau (64) le survol est interdit dans un rayon de 500 m au-dessus et autour des aires de nidification du vautour fauve.

On remarque un manque criant de ce type de réglementation en ce qui concerne les sites classés (Mont-Blanc par exemple) ; se pose également le problème de l'enveloppe des nuisances sonores des aéronefs qui peuvent survoler une vallée non protégés, mais dont les flancs le sont, et être ainsi à une distance latérale inférieure à la distance de survol autorisée. C'est ce qui explique la définition de l'enveloppe d'interdiction prise en vallée d'Ossau par exemple.

2/ Élargissement à tous les massifs de montagne

Proposition de rédaction : Le survol motorisés à des fins de loisirs des cœurs de parcs nationaux, des réserves naturelles, des sites classés, sont interdits à moins de 1000 m. Dans le cas où le fond de la vallée est exclu du ou des périmètres de l'espace réglementaire protégeant ses flancs, les mêmes règles d'interdiction sont effectives.

Accès aux espaces de pratique

Exposé des motifs

La montagne est un territoire où sont pratiquées un certain nombre d'activités de pleine nature (APN), qui se sont considérablement diversifiées depuis 1985. Ces activités sont, dans le sens où nous l'entendons, non motorisées et écoresponsables. Elles permettent la mise en valeur touristique de territoires (phénomènes de « spots »), avec à la clé la création d'une économie spécifique assorties d'emplois. Trois phénomènes viennent cependant freiner leur développement touristique :

- La liberté d'aller venir sur les sentiers pour les activités non motorisées autres que la marche (vélo tout terrain, équitation...) est régulièrement remise en cause : les difficultés sont souvent dues à des problématiques de cohabitation des pratiques.

- Des nouveaux lieux de pratiques s'ouvrent régulièrement (notamment canyoning) : leur accès n'étant pas nécessairement situé près d'une voie carrossable, les pratiquants se voient contraints de passer par des propriétés privées. Si certains propriétaires arrivent à des accords à l'amiable avec les pratiquants, les conflits et interdictions sont légion. Il y a donc lieu de créer des dispositions pour l'accès à ces espaces de pratiques.

- L'offre de sentiers basée sur le réseau traditionnel de la randonnée pédestre est hérité d'une époque où certaines activités n'existaient pas : outre les problèmes liés à la cohabitation des pratiques, ces sentiers sont parfois inadaptés pour la majorité des pratiquants, et notamment débutants. Il y a donc un besoin de créer des sentiers nouveaux adaptés à ces pratiques : ce besoin se heurte souvent au morcellement des propriétés privées. En effet, il n'est pas rare de devoir conventionner avec plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de propriétaires simplement pour la réalisation d'un sentier de quelques kilomètres. Il suffit qu'un seul propriétaire refuse, pour que tout le projet soit stoppé. Devant l'étendue de la tâche, beaucoup d'élus ou de collectivités préfèrent renoncer. Et même si des dispositifs légaux existent comme la "réquisition civile", ils ne sont dans les faits jamais utilisés, car il est politiquement très risqué de "passer en force" dans de petits territoires de montagne.

Sans dispositif réglementaire particulier ou politique nationale ou régionale forte derrière laquelle un Maire ou un élu pourrait se couvrir, le développement de l'offre de sentiers restera quasiment gelé en France.

Nous proposons de développer dans la loi un principe permettant à la fois l'accès aux espaces de pratiques et de faciliter la création de nouveaux sentiers : notamment lorsqu'aucun accord ne peut être conclu avec un propriétaire, ces dispositions pourraient être mises en œuvre par une collectivité.

Limitation de la responsabilité civile des propriétaires d'espaces naturels

Exposé des motifs

En l'état actuel du droit de la responsabilité, le propriétaire – privé ou public – d'un espace naturel encourt une possible responsabilité pécuniaire pour les accidents survenus dans sa propriété à des promeneurs, sportifs et autres visiteurs. Ceci vaut même dans les espaces naturels non aménagés, non clos, ou encore non aménagés pour les visiteurs et sportifs mais seulement pour l'exploitation normale du fonds. Ainsi dans les forêts exploitées pour le bois, avec des pistes aménagées à cet effet, s'agissant de la responsabilité à l'égard des vélos pratiquant sur ces pistes et terrains. ».

(Les poursuites pénales – sur le terrain des dispositions du code pénal relatives aux fautes d'imprudence ou de négligence - quand il y en a sur plainte de la victime, se terminent souvent par un non-lieu ou une relaxe. Il n'y a pas lieu de toucher à ces textes au pénal, de portée très générale.)

La responsabilité civile est en réalité modérée : les obligations du propriétaire portent surtout sur l'information sur les dangers possibles, plus que sur la sécurisation elle-même de ces espaces. Les condamnations au civil sont rares mais pas inexistantes. Cette situation inspire une inquiétude chez les propriétaires, qui les incite à restreindre l'accès ou à fermer leurs propriétés, indépendamment de tout autre motif. C'est une préoccupation par ricochet pour tous les sports de nature (25 millions de pratiquants et 2,4 millions de licenciés), de voir la fermeture des espaces progresser pour cette raison.

Il est donc d'intérêt général, pour préserver l'accès le plus large à des espaces naturels... qui doivent le demeurer, de limiter la responsabilité civile des propriétaires privés (ou administrative pour les propriétaires publics) dans l'ensemble des espaces naturels non aménagés, ou non aménagés pour l'activité sportive pratiquée, selon la même logique que celle déjà prévue pour les seuls espaces naturels protégés (Code de l'environnement, accès à la nature, article L.365-1).

Cet enjeu est particulièrement fort en montagne, le milieu naturel de très loin le plus dangereux, et relève donc de la loi Montagne, mais s'agissant de droit civil, sa formulation doit être de portée générale.

Cette problématique est évoquée dans le rapport Genevard –Laclais, qui exprime le souci de favoriser l'accès le plus large possible du public aux espaces montagnards (chapitre tourisme, pages 51 et suivantes).

Notons également qu'une disposition très voisine limite la responsabilité des propriétaires du lit des cours d'eau non domaniaux, à savoir l'article L 214-12 3° alinéa du code de l'environnement :

« La responsabilité civile des riverains des cours d'eau non domaniaux ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des engins nautiques de loisir non

motorisés ou de la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques qu'en raison de leurs actes fautifs.

Texte proposé

Ajouter un 2° alinéa à l'article L.365-1 du code Environnement.

Texte amendé de l'article L365-1

La responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, à l'occasion d'accidents survenus dans le cœur d'un parc national, dans une réserve naturelle, sur un domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur les voies et chemins visés à l'article L. 361-1, à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs, est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux, et compte tenu des mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique.

Il en est de même dans tous les espaces naturels n'ayant fait l'objet d'aucun aménagement pour l'accueil du public, ou d'aménagements limités requis par l'exploitation normale du fonds, ou encore d'aménagements limités réalisés pour la pratique sportive par une personne autre que le propriétaire du terrain.

Fiche technique n°3

Favoriser l'accès des mineurs aux pratiques de montagne

Faire découvrir la montagne dès le plus jeune âge est un enjeu essentiel : les pratiques culturelles se forment au passage de l'enfance, il est donc important de donner l'occasion aux jeunes de pratiquer des activités liées à la découverte de la randonnée et de l'alpinisme.

Les refuges ne constituent pas un but en soi mais un moyen, au service d'un projet éducatif. Ils sont un outil indispensable à la pratique de l'alpinisme. De plus, ils permettent aux jeunes de vivre une expérience de la vie en collectivité singulière et caractéristique d'un territoire.

L'esprit de la loi Montagne se doit de favoriser (et non freiner) la pratique des activités de montagne pour les jeunes et notamment les mineurs : elle doit permettre la pratique de tous types de projets, portés par des structures aux publics et objectifs bien distincts : primaires, collégiens et lycéens en sortie scolaire, classes de découverte, lycéens qui préparent une formation aux métiers de montagne, sorties dans le cadre d'accueils collectifs de mineurs (ACM) stagiaires de l'UCPA, Écoles d'aventure de la FFCAM ou de la FFME ou encore groupes Espoir et Excellence de ces mêmes fédérations.

Hébergement des mineurs en refuge de montagne : la nécessité de changer les textes.

La Coordination Montagne, ses membres, et le réseau Educ'Alpes ont travaillé depuis 2011 avec les services de l'État à la modification de l'article REF7 du Code de la Construction et de l'habitation. Publié le 20 octobre 2014, le nouvel arrêté (entré en vigueur le 1er janvier 2015) va complètement à l'encontre de nos préconisations : il ne change rien à la superposition de plusieurs textes (cf. infra), et complexifie davantage l'hébergement des mineurs dans ces bâtiments, n'en rendant qu'une faible partie utilisable l'été, et quasiment impossible en situation d'enneigement. Les membres de la Coordination Montagne (FFCAM¹, UCPA², EPPM³) particulièrement impactés par cette nouvelle réglementation ont déposé un recours au Conseil d'État. Cet exemple illustre parfaitement l'inadéquation de règles nationales à des cas particuliers Montagne, et le besoin de possibilités d'adaptation beaucoup plus souples que des règles nationales où s'enchevêtrent les différents codes.

Situation réglementaire à l'heure actuelle :

D'un côté des textes concernant les refuges :

¹ Fédération Française des Clubs Alpains et de Montagne

² Union des Centres Sportifs de Plein Air

³ En Passant Par la Montagne

- le code du tourisme qui définit le refuge de montagne comme « un établissement recevant du public en site isolé de montagne », et indique expressément depuis 2007 : « les mineurs peuvent y être hébergés »⁴.

- le code de la construction et de l'habitation qui édicte notamment des normes de construction pour les établissements recevant du public, en particulier les refuges, et qui indique dans le nouvel article REF7 :

« L'hébergement des mineurs, en dehors de leur famille, est autorisé dans les établissements qui respectent simultanément les caractéristiques suivantes :

-refuge gardé ;

-refuge disposant d'un système d'alarme conforme à l'article REF 38 et d'un système d'alerte conforme à l'article REF 39 ;

-refuge sous avis favorable d'exploitation de la commission de sécurité ;

-refuge à jour de ses visites périodiques.

Dans ces établissements :

-l'hébergement des mineurs est limité au rez-de-chaussée. Dans le cas où l'établissement dispose d'un escalier encoisonné ou si le niveau supérieur dispose d'une sortie donnant directement sur l'extérieur, il peut s'effectuer en étage ;

-la durée du séjour dans un même refuge ne peut dépasser deux nuitées consécutives.

En situation d'enneigement et en aggravation du paragraphe 1, les refuges doivent, en outre, répondre à une des exigences complémentaires suivantes :

-le refuge dispose d'un espace clos dans les conditions fixées par l'article REF 21 : dans ce cas, une colonne de secours doit atteindre le refuge en moins de deux heures ;

-le refuge ne dispose pas d'un espace clos dans les conditions fixées par l'article REF 21 : dans ce cas, il doit être accessible par une colonne de secours en moins de trente minutes à partir d'une voie carrossable en permanence. Durant cette situation d'enneigement, les mineurs de moins de 11 ans ne peuvent y être hébergés. »

D'autre part, les textes applicables aux mineurs :

- un texte général, le code civil, qui confie aux parents l'éducation et la protection de leurs enfants mineurs, et des textes spéciaux pour les mineurs accueillis hors du domicile de leurs parents (et donc placés sous la protection des autorités publiques) :

- le code de l'action sociale et des familles (CASF), qui édicte des règles extrêmement détaillées applicables à l'hébergement et à l'encadrement des groupes de mineurs (accueils collectifs à caractère éducatif – ACM ou ACCEM), dont le contrôle incombe au préfet.

⁴ Articles L.326-1 et D.326-2 du code du tourisme, issus de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et du décret n°2007-407 du 23 mars 2007.

- dans le cadre scolaire, les activités physiques et sportives et les sorties sont régies par des circulaires de l'Education nationale, qui diffèrent pour le premier et pour le second degré.

Conséquences pratiques :

1. la combinaison de ces textes qui laisse place à des interprétations divergentes (d'un département à l'autre et d'une administration à l'autre), ce qui crée des inégalités selon les territoires, engendre une insécurité juridique et décourage beaucoup d'initiatives.

2. Le nouvel article REF7 qui pose quant à lui plusieurs problèmes :

- Présence dans un code lié à l'habitation et à l'urbanisme de dispositions relevant non pas de la sécurité incendie mais de l'organisation de l'activité avec des mineurs : ces dispositions relèvent du CASF et sont déjà réglées par lui (puisque non applicables aux mineurs « dans le cadre de leur famille » qui sont des mineurs comme les autres).

- Établissement par les Préfets de chaque département de listes de refuges accessibles aux mineurs encadrés très restrictives, et aux critères variables selon les départements.

- Refuges pratiquement inaccessibles aux mineurs en situation hivernale, rendant de facto impossibles les activités de montagne liées, sans qu'une dangerosité spécifique à la situation d'enneigement puisse être démontrée.

Propositions :

Supprimer l'article REF 7, ou le remplacer par : « *les mineurs peuvent être accueillis dans les refuges dans les conditions précisées par les textes applicables aux accueils collectifs à caractère éducatif de mineurs prévus par le CASF et aux accueils organisés par des établissements d'enseignement scolaire* ».

Supprimer l'article REF7 est sans risque pour la sécurité des mineurs, puisque les modalités d'hébergement font l'objet d'un examen au cas par cas par les autorités compétentes. Cela élimine uniquement un niveau de complexité. Par ailleurs, il n'existe aucun exemple d'incendie dans un refuge de montagne, et les autres articles du CCH concernant les refuges (REF8 à REF44) tiennent déjà compte de la spécificité du refuge résultant de son non accessibilité aux engins de sapeurs-pompiers.

Obligation de démolition des installations touristiques obsolètes en montagne

Exposé des motifs

Le changement climatique, à l'œuvre très rapidement et intensément en montagne, va conduire de plus en plus à l'abandon d'installations touristiques, remontées mécaniques, installations de loisirs d'été ou d'hiver, inadaptées aux nouvelles conditions d'enneigement ou rendues inutilisables par l'aggravation des risques naturels.

Une obligation de démantèlement ultérieur, incluse dans les conditions d'autorisation, renforcerait la nécessité d'évaluer, sur le moyen terme, la viabilité de ces investissements, et aurait en soi un effet préventif. Leur démantèlement effectif, lorsque l'exploitation a cessé, contribue à la préservation des paysages de montagne.

Dans le droit de l'environnement en vigueur, cette obligation de remise en état des lieux en fin d'exploitation ne pèse que sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Pour les plus dangereuses d'entre elles (dites Seveso) cette obligation est même assortie de garanties financières.

S'agissant des installations touristiques obsolètes en montagne, la plupart (anciennes remontées, anciens bâtiments, jeux et loisirs) n'ont pas le statut ICPE. C'est souvent l'action associative et bénévole qui assure certaines opérations de démantèlement, avec la contribution de fonds publics, en général communaux. Alors qu'un fonctionnement économique sain, dans l'esprit du principe Pollueur-payeur, exige que ce soit l'activité économique utilisatrice de l'équipement qui finance son démantèlement en fin de vie.

Cette obligation de démantèlement devrait être introduite pour toutes les installations touristiques implantées en montagne, hors agglomération, en priorité pour les constructions nouvelles, et hors bâtiments d'habitation (manque de spécificité « montagne » pour ce type de bâtiment, d'ailleurs rarement abandonnés). Il serait souhaitable d'attacher cette obligation à toutes les installations touristiques soumises à autorisations d'urbanisme. Mais dans un premier temps il est proposé de la limiter à celles soumises à procédure UTN (de massif et de département). Cette obligation spéciale est ainsi par nature circonscrite à la montagne, et pourrait être rappelée en amont, au moment de la conception du projet UTN. La sanction d'un manquement sera la même que pour toute violation de ces autorisations.

À défaut d'une telle obligation, les paysages montagnards, qui sont déjà affectés par ce phénomène, vont être gravement dégradés par la multiplication des friches touristiques au cours des décennies à venir.

Proposition

Code de l'urbanisme (développement touristiques et unités touristiques nouvelles), ajouter un nouvel article.

« Article nouveau (après L122-15) : les autorisations d'urbanisme délivrées pour la réalisation d'une unité touristique nouvelle, à l'exception des bâtiments à usage d'habitation ou d'hébergements, sont assorties d'une obligation de démolition et de remise en état des lieux, qui doit intervenir dans les cinq années suivant la cessation complète d'activité de l'installation. Cette obligation est mentionnée dans les SCOT prévoyant des unités touristiques nouvelles et dans l'autorisation au titre des unités touristiques nouvelles délivrée en application de l'article L.122-19. »

Changement climatique

Exposé des motifs

Le changement climatique est déjà largement observé dans nos massifs montagneux sur les dernières décennies. Il est deux fois plus rapide dans les Alpes que la moyenne mondiale, et 4 fois plus rapide au-dessus de 1500m d'altitude. Cette évolution spécialement rapide a de nombreuses conséquences bien connues (sur les températures, les précipitations, l'enneigement, etc.) mais en particulier, elle aggrave fortement les risques gravitaires propres à la montagne (éboulements – écroulements massifs, instabilité du manteau neigeux, poches et lacs de fonte glaciaire avec risque de rupture brutale, etc..). Voir notamment le Livre Vert de la Montagne, contribution officielle à la COP21.

Cette intensité du changement climatique et la gravité de ses conséquences en montagne justifie pleinement une prise en compte spécifique dans la Loi Montagne.

Cette prise en compte doit affecter toutes les politiques de la montagne, mais nos propositions sont en un premier temps axées sur quatre domaines prioritaires : les principes de la loi, le développement touristique et les UTN, l'évaluation environnementale, et les SCOT.

Ces principes introduits au niveau législatif devront être développés en partie réglementaire, notamment dans la composition des dossiers, dans leurs volets environnementaux, risques naturels, mais aussi économique et financier.

Propositions

1/ ajout d'un article 2bis (après l'article 2) la loi 85-30

Article proposé

« Le développement et la protection de la montagne prennent en compte le changement climatique accéléré déjà observé dans les montagnes françaises, ainsi que les prévisions d'évolution à moyen terme.

2/ principes applicables au tourisme et aux UTN (Article L122-15 du code de l'urbanisme)

Ajout après la première phrase (en gras)

« Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités territoriales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles. Il prend également en compte le changement climatique accéléré en montagne, déjà observé et prévisionnel. »

La localisation, la conception et la réalisation d'une unité touristique nouvelle doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels, ainsi que les continuités écologiques mentionnées à l'article L371-1 du code de l'environnement. »

3/ évaluation environnementale en montagne

Introduire en partie L du code de l'environnement, dans les principes de l'évaluation environnementale (évaluation des plans et programmes, études d'impact des projets, études d'incidence, Loi sur l'eau), en zone de montagne, dans l'état des lieux, non seulement le constat de l'existant, mais aussi l'obligation de « prendre en compte les prévisions à moyen terme du changement climatique, notamment en matière d'hydrologie ».

4/ SCOT et changement climatique en montagne

La loi de transition énergétique (n° 2015-992) a prévu le développement des PCAET (plans climat air énergie territoriaux) pour la prise en compte du changement climatique dans les territoires (article 188 de la loi, et modification de l'article L 229-26 du code de l'environnement). Un calendrier échelonné est fixé de 2016 à 2018 pour les plus grosses collectivités. Le SCOT peut désormais être porteur d'un PCAET.

En raison du rythme accéléré et de la gravité du changement climatique en montagne, il convient de prévoir que tous les SCOT de montagne comportent un volet PCAET selon un calendrier rapproché. Les SCOT de montagne devraient tous être établis à l'échelle d'une vallée, meilleur cadre en montagne d'évaluation des enjeux territoriaux.

Évolution des domaines skiables : proposition pour un développement maîtrisé et durable

Le tourisme hivernal s'appuie sur un nombre important de stations et de domaines skiables. Si, aujourd'hui, la plupart des domaines skiables de moyenne ou grande taille bénéficie d'un enneigement moyen satisfaisant, une hausse de la température et un changement du régime des précipitations fragilisera une partie de cette offre.

Le développement de l'activité touristique à venir devra prendre en compte les projections de modèles climatiques qui font état d'une forte probabilité de diminution de la quantité de neige à basse et moyenne altitude et d'un recul des glaciers conjugué à la fonte du permafrost en amont. En sus de la hausse des températures, ce phénomène s'accompagne aussi d'une augmentation du risque d'inondation et d'érosion torrentielle qu'il convient d'anticiper dans le développement économique et dans la planification.

Dans certains sites, des restructurations de domaines sont nécessaires pour un meilleur fonctionnement des équipements, en terme de compétitivité ou d'avantage concurrentiel, pour une amélioration de la qualité paysagère ou une revalorisation d'espaces naturels ou de sites, pour désaménager des pistes du fait des aléas d'enneigement ou pour attirer un nouveau tourisme de type « quatre saisons ».

C'est non seulement à l'échelle du projet mais aussi à l'échelle du programme et du plan dans son ensemble (qu'il soit projeté dans le temps ou l'espace), que les incidences sur l'environnement devront être appréciées, conformément à la législation en vigueur. En cas de réalisation fractionnée des aménagements (dans le temps ou dans l'espace), les évaluations environnementales et les études d'impact apprécieront les effets cumulés sur l'environnement et la faisabilité environnementale de l'ensemble du programme de travaux. Dans le cas d'impact environnemental notable, la recherche de variantes ou d'un autre type de projet touristique sera systématique.

Pour limiter les impacts des domaines skiables sur les espaces naturels et les paysages, les restructurations de ces domaines se feront à l'intérieur de l'enveloppe existante du domaine skiable : elles devront contribuer à améliorer la qualité de l'offre et la sécurité, sans incidence notable sur les milieux naturels, les paysages et la ressource en eau. Elles devront apporter une restauration de qualité, permettre une revalorisation paysagère et environnementale et assurer notamment en période d'étiage le maintien des débits garantissant le bon état qualitatif et quantitatif des cours d'eau.

L'« enveloppe existante des domaines skiables » est à délimiter sur la base des critères suivants :

- elle inclut l'ensemble du domaine skiable, délimité en application de l'article L473-2 du code de l'urbanisme ;
- elle inclut les secteurs desservis par les remontées mécaniques actuelles, qui permettent, à partir d'un point du domaine skiable balisé et par une pratique normale du ski alpin de loisir, de rejoindre un point du domaine skiable balisé, sans emprunter de nouvelle remontée.

Lors des restructurations à l'intérieur des enveloppes existantes des domaines skiables, le maintien des équipements les moins performants, situés dans des secteurs d'enneigement aléatoire et exigeant le recours quasi systématique à la neige de culture, sera examiné au regard des exigences d'utilisation économe de la ressource en eau afin d'adapter l'activité touristique aux particularités de l'environnement et aux ressources disponibles. Les équipements inutilisés seront enlevés et le sol re-naturalisé.

Les liaisons entre domaines skiables pouvant participer au confortement du produit touristique devront être dûment justifiées, et ne seront acceptables qu'en l'absence d'incidences notables sur le paysage, les ressources en eau (critères qualitatifs et quantitatifs garantissant le bon état des cours d'eau), la biodiversité, l'activité agro-pastorale et les fonctionnalités des écosystèmes. Elles ne pourront être autorisées qu'à la condition qu'elles respectent les identités paysagères et le fonctionnement biologique du sous-massif. Les espaces remarquables et les continuités écologiques devront être préservés.

Les extensions des enveloppes des domaines skiables devront devenir l'exception et respecter de même l'ensemble des conditions du paragraphe précédent.

Conseil national de la montagne

Exposé des motifs

L'essentiel de la composition du Conseil National de la Montagne (CNM) relève du décret (D 85-994 modifié). Depuis 2013, ce décret est en révision sur la base de collèges. Le projet révisé fait l'objet d'un accord consensuel, exprimé en commission permanente du CNM de mars 2016. Nous demandons instamment la publication sans délai de ce texte, qui améliore substantiellement la représentativité du CNM.

S'agissant des principes de composition du CNM déterminés au niveau de la loi, ils doivent garantir davantage une représentation suffisante des associations de protection de la nature investies dans le milieu montagnard, ainsi que des professionnels et pratiquants des sports de montagne - qui constituent la principale catégorie de personnes fréquentant régulièrement la haute montagne - en se référant aux agréments ministériels.

Le conseil n'est pas non plus obligatoirement consulté sur les projets de textes concernant spécialement la montagne, même s'il l'est en pratique assez souvent. L'exemple du projet de loi « acte II loi montagne » illustre un des manquements les plus flagrants à la concertation que le conseil a pour objet de faciliter. Bien entendu cette obligation ne doit pas s'étendre à tous les projets de textes qui affectent la montagne, car cela pourrait lui donner une portée très extensive.

Par ailleurs, le renforcement effectif du rôle et de l'efficacité du CNM dépend largement des bonnes pratiques à développer, comme la régularité des réunions.

Proposition d'amendement à l'article 6 de la loi 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne

Dans la deuxième phrase, remplacer les mots « ... des organisations nationales représentant le milieu montagnard... » par « ... des associations nationales agréées au titre de la protection de la nature et l'environnement, des fédérations nationales agréées développant les sports de montagne en milieu naturel ».

Avant la dernière phrase, ajouter la phrase : « Il est consulté sur tout projet de loi ou de texte réglementaire concernant spécialement la montagne. »

Texte amendé

« Il est créé un Conseil national pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne, dénommé Conseil national de la montagne. Il est présidé par le Premier ministre. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'État. Il comprend notamment des représentants du Parlement, des assemblées permanentes des établissements publics consulaires, des organisations nationales représentant le milieu montagnard, des associations nationales agréées au titre de la protection de la nature et de l'environnement, des fédérations nationales agréées développant les sports de montagne en milieu naturel, et de chacun des comités de massif créés par l'article 7 de la présente loi. Le Parlement est représenté par cinq députés et cinq sénateurs, dont trois désignés par la commission chargée des affaires économiques au sein de leur assemblée respective. Il définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le

développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans les zones de montagne. Il est consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées aux zones de montagne par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire. Il est consulté sur tout projet de loi ou de texte réglementaire concernant spécialement la montagne. Il est informé, chaque année, des programmes d'investissement de l'État dans chacun des massifs de montagne.