

CONSEIL D'ETAT
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
COMMISSION PERMANENTE

Section des travaux publics
Section sociale

—————
N° 391883

Séances du jeudi 8 septembre 2016
et du mardi 13 septembre 2016
EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne

1. Le Conseil d'Etat a été saisi, le 27 juillet 2016, d'un projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

2. Modifié par une saisine rectificative reçue le 7 septembre 2016, ce projet comprend 26 articles répartis en divers chapitres, au sein de cinq titres.

3. Ce projet de loi a, aux termes de son exposé des motifs, pour objet principal, trente ans après la promulgation de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, d'en modifier les dispositions afin de les adapter aux conditions nouvelles du développement durable des territoires de montagne.

Il entend également, par des dispositions modifiant divers codes, favoriser la résolution de difficultés fréquemment rencontrées dans les territoires de montagne, en particulier en matière de pluriactivité et de travail saisonnier, de réhabilitation de certains ensembles immobiliers de loisir et d'urbanisme.

Enfin, il procède à l'abrogation de l'article L. 5232-5 du code de la santé publique.

4. Constatant, à titre préliminaire, qu'en raison de saisines effectuées tardivement par le Gouvernement à la toute fin du mois de juillet dernier, les avis du Conseil économique, social et environnemental ainsi que du Comité national d'évaluation des normes et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes n'ont été rendus qu'à des dates ne permettant plus au Gouvernement d'en tirer le moindre profit pour améliorer, voire infléchir, son projet de loi, le Conseil d'Etat déplore que ce défaut d'organisation du travail gouvernemental conduise à une véritable dénaturation de ces procédures consultatives, rendues obligatoires soit par la Constitution elle-même, soit par la loi, dans des matières où la contribution de ces instances à l'élaboration des projets de loi a été estimé suffisamment importante pour être érigée en un préalable nécessaire. Il demande qu'à l'avenir le travail gouvernemental soit programmé de telle sorte que les obligations de consultation puissent être effectivement respectées.

5. Quant à la régularité de la consultation du Conseil économique, social et environnemental, le Conseil d'Etat regarde l'avis transmis le 12 septembre 2016 comme conforme aux règles constitutionnelles, dès lors que l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, jugé conforme à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-608 DC du 24 juin 2010, prévoit la procédure simplifiée suivante : «... à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée parlementaire à l'origine de la consultation, le bureau du Conseil économique, social et environnemental peut recourir à une procédure simplifiée. La section compétente émet alors un projet d'avis dans un délai de trois semaines. Ce projet devient l'avis du Conseil économique, social et environnemental au terme d'un délai de trois jours suivant sa publication,... ». Cette interprétation de l'obligation de consultation prévue par l'article 70 de la Constitution est ainsi moins rigoureuse que celle ressortant de la décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, qui exclut la consultation de la commission permanente de l'Assemblée de la Polynésie française pour les avis prévus à l'article 74 de la Constitution (point 70).

6. De façon générale, l'étude d'impact transmise par le Gouvernement est apparue, pour bon nombre de dispositions, lacunaire ou insuffisante au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009, alors qu'une telle étude aurait été particulièrement précieuse pour l'examen d'un projet de loi de la nature de celui-ci, qui regroupe de nombreuses mesures distinctes les unes des autres et prévoit des dispositions nouvelles incitatives dont, en l'absence de toute étude sérieuse, il est bien difficile d'apprécier l'effet réel et la pertinence. Il incombera donc au Gouvernement de l'améliorer substantiellement avant le dépôt du projet de loi au Parlement.

7. Le titre I^{er}, intitulé : « Prendre en compte les spécificités des territoires de montagne et renforcer la solidarité nationale en leur faveur », a deux objets. Le premier est de redéfinir, pour les adapter aux nouveaux besoins du développement durable des territoires de montagne, les objectifs généraux de la politique nationale conduite en leur faveur, de réaffirmer le principe d'adaptation des politiques publiques, dans divers secteurs, aux spécificités des zones de montagne et, enfin, d'assigner à l'action de l'Etat ainsi qu'à celles des collectivités territoriales un objectif consistant à veiller à la promotion des territoires de montagne et à la prise en compte de leurs besoins. A cette fin, le projet de loi procède à la reprise et à la modification partielle des articles 1^{er} à 3 de la loi du 9 janvier 1985. Les dispositions correspondant à cet objet sont regroupées au sein d'un chapitre Ier intitulé, de manière au demeurant redondante, « Reconnaître les territoires de montagne et prendre en compte leurs spécificités ». Ce chapitre comprend également un article isolé modifiant le troisième alinéa de l'article 5 de la loi du 9 janvier 1985 afin d'introduire une règle procédurale nouvelle applicable à la délimitation des massifs.

Le second objet de ce titre I^{er} est de moderniser les instances représentatives des territoires de montagne et les outils sur lesquels repose la gouvernance qui leur est propre. Les dispositions correspondantes figurent dans un chapitre II intitulé « Moderniser la gouvernance des territoires de montagne ». Le projet de loi modifie l'article 6 de la loi du 9 janvier 1985 afin de réaffirmer le rôle du Conseil national de la montagne, de lui permettre de saisir le Conseil national d'évaluation des normes et d'améliorer la continuité de ses séances, par la création d'une commission permanente dont le président est de droit le vice-président de cet organisme

présidé par le Premier ministre. Il modifie l'article 7 de la même loi ainsi que le code de l'urbanisme, pour renforcer le rôle des comités de massifs en étendant le champ de leur consultation et précise leurs modalités de fonctionnement en y rendant obligatoire la désignation d'au moins trois commissions spécialisées. Il actualise les trois premiers alinéas de l'article 9 de la même loi, devenus obsolètes en raison de l'évolution institutionnelle des collectivités territoriales, et y ajoute une mention des conventions interrégionales de massifs conclues avec l'Etat. Enfin, il modifie l'article 9 bis de la même loi pour mettre le contenu du schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif en cohérence avec d'autres instruments de planification régionaux (en particulier le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ou « SRADDET », le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ou « SRDEII » créé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et les stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique ou « SCoRAN » créées par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique) ou nationaux, sans toutefois en modifier la portée.

8. Au vu de ces divers objets, le Conseil d'Etat estime, pour sa part, que le projet de loi, comporte des dispositions dotées de l'effet normatif attaché à un projet de loi ordinaire et des dispositions ambiguës dont certaines ont le caractère de dispositions relevant d'un projet de loi de programmation et d'autres ne constituent que des dispositions dépourvues de toute portée normative sans avoir pour autant le caractère d'une disposition relevant d'une loi de programmation ou d'orientation. En effet, un tel caractère, en vertu de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, ne peut être conféré qu'à des dispositions ayant pour objet de définir « *les objectifs de la politique de l'Etat* ». Le Conseil d'Etat rappelle également que, s'il est admis qu'un projet de loi puisse avoir un caractère mixte, c'est-à-dire comporte à la fois des dispositions ayant un caractère normatif et des dispositions relevant d'une loi de programmation, en revanche, n'ont en toute rigueur pas leur place dans un projet de loi, eût-il un caractère mixte, des dispositions purement déclaratives, c'est-à-dire ne relevant ni du domaine de la loi ordinaire, ni du domaine de la loi de programmation. Enfin, lorsqu'un projet de loi présente un caractère mixte, tant le principe de clarté de la loi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi imposent que les dispositions ayant une portée normative et celles ayant un caractère programmatique soient distinguées dans des subdivisions de nature à en éclairer la portée et à en faciliter la lecture.

9. En conséquence, le Conseil d'Etat estime nécessaire de regrouper les dispositions du projet de loi ayant un caractère programmatique dans le chapitre I^{er}, dont l'intitulé a été, par cohérence, modifié en « *Redéfinir les objectifs de l'action de l'Etat en faveur des territoires de montagne* ». Relevant que les articles du projet de loi reprenant et modifiant partiellement les articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 9 janvier 1985 mêlaient des dispositions déclamatoires et des dispositions définissant les orientations de l'Etat, le Conseil d'Etat n'a retenu de ces articles que leurs parties conformes à la définition donnée à l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution. Il estime qu'avaient également un caractère programmatique les dispositions du projet de loi, figurant dans le chapitre III du titre II et modifiant le VI de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, article lui-même de nature programmatique, afin de préciser que les moyens de la lutte contre la prédation des troupeaux domestiques par les grands prédateurs pouvaient être différenciés massif par massif. Le Conseil d'Etat rapatrie par conséquent ces dispositions au sein du chapitre I^{er}. Enfin, il retient la même qualification, au vu des explications présentées devant lui par le Gouvernement, s'agissant des deux nouveaux alinéas, relatifs à l'action de l'Etat dans le domaine du numérique, que le projet de loi se

propose d'ajouter à l'article 16 de la loi du 9 janvier 1985. Ces deux alinéas, dont la rédaction obscure a été, au passage, éclaircie, ont été séparés de l'article du projet de loi dans lequel ils figurent et transformés en un article autonome venant s'ajouter à ceux figurant au chapitre I^{er} du titre I^{er} du projet de loi.

10. En revanche, le Conseil d'Etat regarde l'article du projet du Gouvernement qui figure dans ce même chapitre I^{er} et qui modifie le troisième alinéa de l'article 5 de la loi du 9 janvier 1985 afin d'y introduire une règle procédurale nouvelle comme ayant une portée normative. Cet article est, par suite, déplacé dans le chapitre II du projet, relatif à la modernisation de la gouvernance propre aux territoires de montagne.

11. Les renumérotations rendues nécessaires par ces appréciations et ces déplacements sont apportées au projet de loi.

En ce qui concerne les dispositions programmatiques regroupées au sein du chapitre I^{er} du titre I^{er} :

12. Les dispositions de nature programmatique d'un projet de loi ne pouvant être contraires ni aux traités, ni aux engagements internationaux de la France, le Conseil d'Etat considère que le maintien de l'objectif que le projet ajoute au VI de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, en vertu duquel les moyens de la lutte contre la prédation des troupeaux domestiques par les loups et les ours peuvent être différenciés massif par massif, suppose qu'il soit précisé que cette prise en compte des spécificités locales s'effectue dans le cadre et les limites qui découlent des objectifs de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, lesquels impliquent qu'une appréciation globale des effets cumulés des interventions ponctuelles et localisées réalisées sur une espèce soit effectuée par une autorité nationale. En effet, si le droit de l'Union admet qu'il soit dérogé à la protection stricte dont bénéficient ces deux espèces sauvages, en vue notamment de prévenir des dommages importants au bétail, ce n'est qu'à la double condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la mise en œuvre de cette dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée. Le respect de ces conditions implique que soient posés un cadre et des limites fixés à l'échelon national.

En ce qui concerne les autres dispositions du titre I^{er} du projet de loi :

13. Outre des améliorations rédactionnelles qui s'expliquent d'elles-mêmes, le Conseil d'Etat procède à la réécriture de plusieurs articles comportant des dispositions ne relevant pas du domaine de la loi. Il en va ainsi de diverses dispositions relatives au fonctionnement interne du Conseil national de la montagne (désignation par le ministre chargé de l'aménagement du territoire d'un second vice-président et nombre annuel minimal de convocations) ou précisant les missions et la composition des trois commissions spécialisées que chaque comité de massif a l'obligation de désigner en son sein. Ces dispositions sont remplacées par des dispositions de renvoi au pouvoir réglementaire.

14. Le Conseil d'Etat ne retient pas les dispositions modifiant l'article L. 102-4 du code de l'urbanisme afin de préciser que les directives territoriales d'aménagement et de développement durables peuvent également concerner tout ou partie d'un massif. Dans leur rédaction actuelle, les dispositions de cet article du code de l'urbanisme, par leur généralité, ont vocation à s'appliquer dans les zones de montagne, comme en toute zone du territoire national, sans qu'il y ait lieu de le préciser. La modification des articles L. 102-5 et L. 102-6 du code de l'urbanisme par le projet de loi suffit, d'ailleurs, à expliciter l'applicabilité des directives territoriales d'aménagement à tout ou partie d'un massif. Dans ces conditions, introduire à l'article L. 102-4 de ce code une mention, inutile, de son applicabilité en montagne ne pourrait que nuire à la cohérence de la loi.

15. Le titre II intitulé : « *Soutenir l'emploi et le dynamisme économique en montagne* » comporte cinq chapitres.

16. Le chapitre I^{er} intitulé : « *Favoriser le déploiement du numérique et de la téléphonie mobile* » regroupe des dispositions modifiant l'article 16 de la loi du 9 janvier 1985. Ces modifications ont deux objets. Elles tendent tout d'abord à actualiser les dispositions de cet article rendues obsolètes par les évolutions technologiques du secteur. Elles visent également à prévoir deux obligations nouvelles : la première consiste à imposer de prendre en compte les contraintes propres aux milieux montagnards dans les investissements d'équipement et de maintenance et la seconde à imposer en priorité en zone de montagne l'expérimentation de solutions fondées sur des innovations technologiques.

17. Le Conseil d'Etat, au prix d'une réécriture de ces deux dispositions, les a transférées dans la partie programmatique du projet de loi (voir le point 9 ci-dessus). Il signale toutefois l'indigence de l'étude d'impact, qui énonce des généralités sans justifier en rien les mesures envisagées, et ne mentionne à aucun moment les dispositions issues de l'article 129 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, alors que ces dispositions imposent aux opérateurs de téléphonie un plan de couverture des communes, notamment de montagne, non couvertes par un réseau mobile de deuxième génération et de troisième génération assorti de financements, répondant à des échéanciers précis et contrôlé par l'ARCEP.

18. Le chapitre II, intitulé : « *Encourager la pluriactivité et faciliter le travail saisonnier* », comprend différentes mesures. La première modifie à la marge la rédaction l'article 11 de la loi du 9 janvier 1985 afin de souligner la nécessité d'une meilleure prise en compte des spécificités de la montagne dans l'offre des organismes de la formation professionnelle, spécialement en matière de bi-qualifications. Cette mesure n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

19. La deuxième mesure prévoit que le Gouvernement présente au Parlement, dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, une évaluation de la mise en place de guichets uniques d'information et de conseil pour les travailleurs saisonniers, prévus à l'article 59 de la loi du 9 janvier 1985, ainsi que de l'évolution des conditions de gestion des travailleurs pluriactifs et saisonniers par les régimes de protection sociale. Le Conseil d'Etat considère, dans le prolongement de son avis du 5 décembre 2013 sur le projet de loi d'orientation et de

programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (n° 388027), selon lequel, en raison de l'objet même d'une loi de programmation, peuvent être admises dans une telle loi, dans sa partie non programmatique, des dispositions précisant les modalités selon lesquelles seront assurés le suivi et l'évaluation des résultats obtenus ainsi que l'information du Parlement sur ces résultats, que l'insertion de cette mesure au sein du chapitre intitulé : « *Encourager la pluriactivité et faciliter le travail saisonnier* » est admissible.

20. La troisième mesure envisagée permet, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, aux régies dotées de la seule autonomie financière, mentionnées aux articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales, et dédiées aux remontées mécaniques et à l'entretien des pistes de ski, de bénéficier des dispositions relatives à la mise en activité partielle, dès lors que leurs salariés sont des saisonniers soumis aux dispositions du code du travail et que leur employeur a adhéré au régime d'assurance-chômage en application du 1° de l'article L. 5424-2 du même code.

21. Le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la pertinence de cette mesure, l'article L. 5122-1 du code du travail disposant, en l'état du droit en vigueur, que tout salarié est placé en position d'activité partielle, après autorisation expresse ou implicite de l'autorité administrative compétente, s'il subit une perte de rémunération imputable soit à la fermeture temporaire de son établissement ou partie d'établissement, soit à la réduction de l'horaire de travail pratiqué dans l'établissement ou partie d'établissement en-deçà de la durée légale du travail. Il estime toutefois, eu égard à la diversité des relations contractuelles de travail observées au sein des régies mentionnées ci-dessus, que cette mesure d'adaptation peut permettre, dans le cadre d'une expérimentation à la durée limitée et à l'objet défini, de sécuriser ce type de placement en activité partielle et d'éviter ainsi les risques contentieux.

22. Par la quatrième mesure, le projet de loi entend modifier l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations afin de favoriser le rapprochement entre les « maisons de services au public » et les « maisons des saisonniers » dans les territoires de montagne, et ainsi d'améliorer l'accueil et l'orientation des travailleurs saisonniers et pluriactifs.

Le Conseil d'Etat estime qu'une telle disposition, en raison de son caractère à la fois trop général et non contraignant, et qui peut être mise en œuvre par voie de circulaire ou par l'action des préfets dans le cadre de leurs compétences habituelles, ne peut en conséquence être regardée comme une mesure programmatique, ni comme présentant un caractère normatif et ne trouve donc pas sa place au sein d'un projet de loi.

23. Ce titre comporte enfin deux mesures nouvelles visant à améliorer la situation du logement des travailleurs saisonniers. La première insère, au livre III du code de la construction et de l'habitation, un nouvel article L. 301-4-1 faisant obligation à toute commune, ayant reçu la dénomination de « commune touristique » en application de l'article L. 133-11 du code du tourisme et située en zone de montagne, de conclure une convention destinée à répondre aux besoins de logement des travailleurs saisonniers avec l'Etat, l'EPCI, le département et divers partenaires œuvrant dans le domaine du logement intervenant sur le territoire de la commune (organisme collecteur de la contribution des employeurs au financement du logement, Caisse des dépôts et consignations, bailleurs sociaux

et organismes exerçant des activités d'intermédiation et de gestion locatives agréés). La même obligation est faite à tout EPCI disposant d'une telle dénomination.

La seconde mesure ajoute une section 3 nouvelle au chapitre IV du titre IV du livre IV du même code afin, d'une part, de créer au profit des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, la possibilité de conclure, avec des bailleurs personnes physiques ou SCI constituée entre parents et alliés, un bail de location de logements meublés en vue de les sous-louer à des travailleurs saisonniers et, d'autre part, d'encadrer cette forme particulière de sous-location de logements meublés.

24. Le Conseil d'Etat estime que cette obligation nouvelle faite aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale, qui répond en zone de montagne à un motif d'intérêt général consistant en l'amélioration de la situation, parfois très précaire, du logement des travailleurs saisonniers, ne porte pas à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte contraire à la Constitution. Les parties à la convention fixeront en effet elles-mêmes les objectifs qu'elles estiment raisonnables en la matière eu égard aux ressources dont elles disposent. De même, le Conseil d'Etat considère que les sanctions, consistant en la suspension de la dénomination de « commune touristique » et des avantages qui y sont attachés, dont ces dispositions sont assorties, ne sont pas incompatibles avec l'article 72 de la Constitution dans la mesure où elles sont limitées dans le temps et reposent sur une appréciation au cas par cas de l'autorité administrative. Il les complète toutefois par des dispositions ménageant un échange contradictoire préalable.

25. Le Conseil d'Etat estime en outre que la prise à bail en vue de leur sous-location à des travailleurs saisonniers de logements n'appartenant pas à des bailleurs institutionnels, prévue au 2° du même article, n'appelle pas d'observation de sa part. Il accepte à la demande du Gouvernement de modifier la rédaction du nouvel article L. 444-13 introduit par le projet de loi au code de la construction et de l'habitation. Cet article prévoyait que les conditions d'attribution aux sous-locataires des logements meublés ainsi pris à bail étaient régies par l'intégralité des dispositions de la section 1 du chapitre I^{er} du titre IV du livre IV de ce code. Ce renvoi général rendait applicable à ces nouveaux contrats l'ensemble du régime de l'attribution des logements HLM, entraînant des délais et un mode de fonctionnement qui n'étaient pas adaptés à la particularité de ces sous-locations destinées à des travailleurs saisonniers dont les durées de résidence sont nécessairement très brèves. Ce renvoi général est donc remplacé par des dispositions se bornant à prévoir que le logement est attribué au sous-locataire dans les conditions de niveau de ressources prévues par l'article L. 441-1 de ce code.

26. Le chapitre III du même titre, intitulé : « *Développer les activités agricoles, pastorales et forestières* », regroupe des dispositions visant à mettre fin à la double impossibilité, résultant de la rédaction de l'article L. 122-4 du code forestier issue de l'ordonnance de recodification du 26 janvier 2012, pour un seul propriétaire et pour des parcelles forestières non situées dans la même commune ou dans des communes limitrophes, de bénéficier d'un document d'aménagement ou d'un plan de gestion simple, condition à laquelle est subordonnée la reconnaissance de groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF).

27. Cette disposition, qui traduit une réorientation de la politique de l'Etat en la matière, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

28. Ce chapitre contient également des dispositions modifiant le VI de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime. Ces dispositions ayant été, ainsi qu'il a été dit au point 8 ci-dessus, déplacées en raison de leur caractère programmatique au sein du chapitre I^{er} du titre I^{er} du projet de loi, le Conseil d'Etat modifie en conséquence l'intitulé de ce chapitre, devenant : « *Développer les activités forestières* ».

29. La version issue de la saisine rectificative du 7 septembre 2016 insère dans ce chapitre une disposition abrogeant l'article L. 5232-5 du code de la santé publique, sans lien aucun avec le contenu du chapitre, et que le Conseil d'Etat estime donc préférable de déplacer dans le dernier titre du projet de loi dont, en conséquence, l'intitulé devient : « *Dispositions diverses et finales* ».

30. Le chapitre IV, intitulé : « *Développer les activités économiques et touristiques en zone de montagne* », contient des dispositions habilitant le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre les mesures relevant de la loi nécessaires à la transposition, dont le délai expire le 1^{er} janvier 2018, d'une directive européenne et à refondre le chapitre unique du titre I^{er} du livre II du code du tourisme relatif au régime de la vente de voyages et de séjours.

31. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de réécrire la seconde habilitation à légiférer donnée par ces dispositions, qui ne répond pas aux exigences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière. La simplification et la modernisation du régime applicable aux activités d'organisation et de vente de voyages et de séjours est ainsi complétée par une définition des objectifs poursuivis par cette réécriture et la référence, trop étroite, au seul code du tourisme est supprimée.

32. Enfin, le chapitre V, intitulé : « *Organiser la promotion des activités touristiques* », entend, dans sa version issue de la saisine rectificative du 7 septembre 2016, modifier l'article L. 134-1 du code du tourisme et les articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales pour permettre aux communes bénéficiant du statut de stations classées, en application de l'article L. 133-13 du code du tourisme, de conserver leur office de tourisme, par dérogation au transfert aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération de la compétence en matière de « promotion touristique » permettant aux communes de créer des offices de tourisme, qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 2017 en vertu de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

33. Le Conseil d'Etat observe tout d'abord qu'il n'est pas certain que cette disposition, qui va à rebours de l'ensemble des évolutions institutionnelles récentes des collectivités territoriales, puisse entrer en vigueur à une date permettant aux communes intéressées d'organiser une délibération de leur conseil municipal avant le 1^{er} janvier 2017, date butoir du transfert de la compétence « promotion du tourisme ».

Au regard du principe d'égalité, il estime que les stations de tourisme au sens de l'article L. 133-13 du code du tourisme constituent une catégorie distincte des autres communes touristiques. En effet, en vertu de cet article du code du tourisme, le bénéfice de ce classement est réservé, à leur demande, aux « *seules (...) communes touristiques et [à] leurs fractions qui mettent en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques tendant, d'une part, à assurer la fréquentation plurisaisonnière de leurs territoires, d'autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives* ». Ces exigences se retrouvent dans les critères à prendre en compte pour délivrer ce classement qui sont énoncés à l'article L. 133-14 du même code, et qui tendent à « (...) 1° (...) reconnaître les efforts accomplis par les communes et fractions de communes visées à l'article L. 133-13 pour structurer une offre touristique d'excellence ; / 2° (...) encourager et (...) valoriser la mise en œuvre d'un projet tendant à stimuler la fréquentation touristique pérenne de la station au travers de la gestion des actions et de la mise en valeur des ressources mentionnées à l'article L. 133-13 ; / 3° (...) favoriser, (...) la réalisation d'actions ou de travaux d'équipement et d'entretien » de nature à soutenir cette offre touristique.

Le Conseil d'Etat considère qu'au regard de l'objet du projet de loi, qui est de permettre aux communes qui le souhaitent de pouvoir conserver un office du tourisme propre, l'appartenance à la catégorie des stations de tourisme, en ce qu'elle traduit une démarche volontaire et un dynamisme concrétisé notamment par des travaux et des équipements, constitue une différence de situation de nature à justifier, au regard du principe d'égalité, le périmètre donné à cette mesure dérogatoire.

34. Le titre III intitulé : « Réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté » procède, à son chapitre I^{er}, à une réforme importante de la procédure des unités touristiques nouvelles (ou UTN) définie au livre I^{er} du code de l'urbanisme afin d'opérer une distinction de régime juridique entre les unités touristiques nouvelles dites « structurantes » ayant vocation à être programmées dans les SCOT et les unités de moindre impact, dites « locales », ayant vocation à être programmées dans les plans locaux d'urbanisme et de rendre obligatoire la prise en compte, dans ces documents, de la réhabilitation de l'immobilier de loisir.

35. Le Conseil d'Etat apporte à ce projet, outre des améliorations légistiques, des ajustements rédactionnels, qui s'expliquent d'eux-mêmes.

36. Au chapitre II, le projet de loi modifie le 3° de l'article L. 122-11 du même code afin de rendre obligatoire, préalablement à l'autorisation spéciale, délivrée par le préfet, de réaliser de travaux portant sur un chalet d'alpage ou des bâtiments d'estive et faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration relevant de la compétence du maire, l'institution par ce dernier, en l'état actuel du droit facultative, d'une servitude administrative interdisant son utilisation en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de voies et de réseaux le desservant.

37. Le Conseil d'Etat estime que le fait de doter l'institution de cette servitude d'un caractère obligatoire ne constitue pas une modification de nature à rendre cette disposition¹ non conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution, dans la mesure où les conditions légales auxquelles est subordonnée l'institution de cette servitude et tenant à l'absence de voies et de réseaux desservant le bâtiment concerné sont définies par la loi et où l'autorité compétente adapte nécessairement le contenu des restrictions qu'elle édicte à la situation particulière de chaque bâtiment. Tout en regrettant profondément la complexité d'un dispositif qui impose à toute personne souhaitant réhabiliter l'un de ces bâtiments, qui font partie du patrimoine architectural de la montagne française, de réunir deux autorisations émanant de deux autorités administratives distinctes, le Conseil d'Etat estime nécessaire de remédier à la contradiction inévitable entre cette disposition, qui subordonne la délivrance par l'autorité préfectorale d'une autorisation administrative spéciale à l'institution d'une servitude par le maire, et le régime d'acceptation implicite qui s'applique, en vertu de l'annexe au décret n° 2014-1300 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité), à l'issue d'un délai dérogatoire de quatre mois, aux « *autorisations de restauration ou de reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que des extensions limitées lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière de travaux* »². Le Conseil d'Etat considère donc que le projet de loi doit préciser que l'autorisation spéciale relative aux chalets d'alpage et bâtiments d'estive relève d'un régime d'autorisation administrative expresse. Le décret du 23 octobre 2014 mentionné ci-dessus devrait être modifié en conséquence dans de brefs délais.

38. Le projet de loi modifie le régime applicable aux opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL), régi par l'article L. 318-5 du code de l'urbanisme, afin de permettre aux collectivités territoriales compétentes d'assigner des obligations en matière d'occupation, de location aux propriétaires en contrepartie des aides dont ils bénéficient ainsi que les modalités du contrôle de leur utilisation. La saisine rectificative ajoute à ces conditions une condition nouvelle constituant en un engagement des propriétaires à restructurer des appartements.

39. Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation sur ces dispositions, le fait d'imposer des obligations d'occupation ou de location à des propriétaires ayant bénéficié d'aides publiques pour la réhabilitation de leur logement n'étant pas susceptible de porter atteinte à des droits ou libertés garantis par la Constitution. Les dispositions ajoutées par la saisine rectificative, dès lors qu'elles sont susceptibles d'avoir des répercussions positives sur la réhabilitation des résidences de loisir, ne soulèvent pas d'objection.

40. Afin de favoriser, aux termes de son exposé des motifs, la création de logements plus spacieux, le projet de loi modifie le code de l'urbanisme en y instituant, en cas de vente dans un immeuble soumis aux dispositions de la loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété et situé

¹ Par une récente décision n° 2016-540 QPC *Société civile groupement foncier rural Namin et C°*, le Conseil constitutionnel vient en effet de valider la conformité à la Constitution de cet article du code de l'urbanisme.

² Cette ligne de l'annexe au décret du 23 octobre 2014 renvoie au I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, devenu à l'issue de la récente recodification du code de l'urbanisme le 3° de l'article L. 122-11.

dans le périmètre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL), un droit de priorité en faveur des propriétaires des lots contigus à celui mis en vente.

41. Le Conseil d'Etat relève qu'un dispositif prévoyant un droit de priorité susceptible d'être exercé simultanément par, au moins, quatre personnes, puisque la notion de contiguïté englobe non seulement les voisins latéraux mais également ceux du dessus et du dessous, présente une contradiction logique interne difficile à surmonter, sauf à concevoir des dispositions d'une complexité extrême, prévoyant des rangs de priorité entre voisins contigus, qui d'ailleurs n'étaient pas envisagées par le Gouvernement.

42. Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que les mesures ajoutées au dispositif par la saisine rectificative du 7 septembre 2016 afin que la restriction portée par ce droit de priorité à l'exercice du droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 soit justifiée par l'intérêt général s'attachant à la réhabilitation de certaines copropriétés vieillissantes et en particulier, aux termes de l'étude d'impact, à l'intérêt général qu'il y aurait à favoriser la réalisation d'appartements plus spacieux par des propriétaires privés, dans des zones de réhabilitation de l'immobilier de loisir où ils peuvent bénéficier d'aides financières pour effectuer de tels travaux, seraient d'une telle complexité qu'elles risqueraient de rendre l'atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi.

43. En effet, afin d'établir un lien entre l'intérêt général, s'attachant à la réhabilitation de l'immobilier de loisirs de certaines stations de montagne, et l'exercice de ce droit de priorité et de s'assurer ainsi que les acquisitions effectuées à la faveur de ce droit conduiront effectivement à des opérations d'agrandissement et de restructuration des logements concernés, le projet de loi, dans sa version issue de la saisine rectificative du 7 septembre 2016, s'efforce de restreindre le champ des propriétaires susceptibles d'exercer ce droit de priorité aux seuls propriétaires de lots contigus bénéficiaires d'aides accordées en vertu du nouveau douzième alinéa introduit à l'article L. 318-5 du code de l'urbanisme par de précédentes dispositions, également issues de cette saisine rectificative (voir les points 37 et 38 ci-dessus). A des fins identiques, le projet, dans sa version issue de la même saisine rectificative, ajoute une obligation d'annexer à la promesse de vente un document formalisant l'engagement de l'acquéreur à réaliser des travaux et une attestation de la collectivité précisant que les conditions qu'elle a fixées pour bénéficier d'une aide financière lors la réalisation de travaux dans le cadre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL) sont réunies.

44. Relevant que ces dispositions entretiennent une confusion entre le fait de disposer d'une aide accordée en vue de réaliser des travaux dans le cadre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL), régie par l'article L. 318-5 du code de l'urbanisme, et le fait d'être éligible à de telles aides, et que ni les engagements de l'acquéreur au moment de la promesse de vente, ni la délibération du conseil municipal ne sont de nature à assurer que l'exercice du droit de priorité serve effectivement l'objectif d'intérêt général qui seul peut le justifier, le Conseil d'Etat estime que ce dispositif ne peut fonctionner qu'au prix d'une très grande complexité et que la justification de l'atteinte portée au droit de propriété est incertaine.

45. Le projet, tel qu'il est conçu, n'offre pas la garantie que les aides versées dans la perspective de travaux dans des appartements regroupés seront utilisées conformément à leur finalité. Il ne se prononce en outre ni sur le sort de la vente des lots regroupés dans cette perspective ni sur celui de l'aide indûment versée.

46. Prenant acte de ce que le dispositif fiscal attaché à la catégorie des villages résidentiels de tourisme a été mis en extinction par la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, le projet de loi procède à l'abrogation de l'article L. 323-1 du code du tourisme qui a créé cette catégorie.

47. Cette disposition n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

48. **Le titre IV intitulé**, après correction : « **Renforcer les politiques environnementales à travers l'intervention des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux** », a deux objets distincts. Il se propose tout d'abord de modifier, d'une part, l'article L. 331-3 du code de l'environnement, relatif aux parcs naturels nationaux, et, d'autre part, l'article L. 333-2 du même code, relatif aux parcs naturels régionaux, pour y prévoir la possibilité, lorsque le parc est situé en zone de montagne, de définir dans son périmètre des « zones de tranquillité », en application de la convention sur la protection des Alpes du 7 novembre 1991. Il entend ensuite modifier l'article L. 333-2 du même code pour y énoncer le rôle particulier du syndicat mixte d'aménagement du parc naturel régional dans les zones de montagne.

49. Le Conseil d'Etat ne conserve pas ces dispositions, ce qui le conduit à revoir en conséquence l'organisation des titres du projet de loi. Il estime en effet que ces dispositions, dénuées de toute portée nouvelle et s'apparentant, en réalité, à une simple explicitation des possibilités d'application actuelles des dispositions du code de l'environnement régissant le règlement et la charte des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux, qui auraient leur place dans un guide de bonnes pratiques, ne relèvent pas du domaine de la loi. Les y introduire ne pourrait qu'être source de confusion en nuisant à la cohérence de la loi. En effet, les dispositions tant législatives que réglementaires applicables aux chartes des parcs nationaux ainsi qu'à celles des parcs naturels régionaux permettent, d'ores et déjà, de contenir des mesures applicables sur un territoire déterminé pour protéger des zones ou des espèces de certaines activités. Ainsi le 2° de l'article L. 331-4-1 du code de l'environnement permet-il, dans le cœur d'un parc national, de « *soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, d'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 (...)* ». L'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières y est également réglementé. Les activités minières et industrielles y sont interdites. Des zones de tranquillité existent d'ailleurs déjà.³ Il en va de même de la charte d'un parc naturel régional en vertu du 2° du II de l'article L. 333-1 du même code. Par ailleurs, d'autres instruments permettent d'établir des zones de tranquillité pour les espèces sauvages telles les réserves naturelles nationales⁴.

³ Voir pour une illustration, la charte du parc national des Cévennes.

⁴ Voir pour une illustration la zone de tranquillité du grand tetras-lyre instituée dans la réserve naturelle des Hauts plateaux du Vercors.

50. Il porte la même appréciation sur les dispositions se proposant, par une modification de l'article L. 333-2 du même code, de réaffirmer le rôle du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional dans la prise en compte des spécificités des territoires de montagne et la mise en cohérence des politiques publiques sur le territoire couvert par le parc. De telles dispositions, qui constituent au mieux un exemple de mise en application aux territoires de montagne des dispositions législatives définissant les missions de ce syndicat mixte, ne relèvent pas du domaine de la loi.

51. Enfin, **le titre V** regroupe des dispositions finales opérant un toilettage nécessaire de la loi du 9 janvier 1985. Sont ainsi abrogés les articles 17, 56, 66 et 95 de la loi du 9 janvier 1985 qui ont épuisé leur objet. L'article 58 de la même loi, qui conserve un objet, est abrogé à cette occasion comme n'étant plus adapté aux nouveaux objectifs définis par le projet de loi.

52. Ce titre, qui a été renuméroté pour devenir le titre IV, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat en ce qui concerne les dispositions d'abrogation.

53. Ce titre contient également la disposition figurant dans la saisine rectificative du 7 septembre 2016 et abrogeant l'article L. 5232-5 du code de la santé publique (voir le point 28 ci-dessus).

En dépit des insuffisances de l'étude d'impact jointe à la saisine rectificative, cette abrogation, qui répond à un souci de ne pas multiplier les dispositions relatives aux composés organiques volatils (ou COV) ne s'appliquant qu'à un seul type de produit, comme tel est le cas de cet article du code de la santé publique applicable aux seules planches de parquet, mais plutôt de regrouper les produits par grandes catégories en fonction notamment de leur destination, n'appelle pas d'objection de la part du Conseil d'Etat. Les planches de parquets relèvent, d'ores et déjà, de la réglementation applicable aux COV émis par les matériaux de construction et de décoration destinés à un usage intérieur, ce qui rend inutile l'article L. 5232-5 du code de la santé publique.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale et la commission permanente du Conseil d'Etat dans leurs séances du jeudi 8 septembre 2016 et du mardi 13 septembre 2016.