



N° 2288

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI (n° 2162), *ratifiant l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme,*

PAR Mme HÉLÈNE TANGUY,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— CODIFIER LE DROIT DU TOURISME : UNE ENTREPRISE UTILE	7
A.— LA CODIFICATION, UN MOYEN DE RAPPROCHER LES CITOYENS D'UN DROIT DE PLUS EN PLUS COMPLEXE	7
1. Une nouvelle méthode, associant le législateur	7
2. L'inflation normative rend la codification encore plus nécessaire	9
B.— LA VALIDATION, PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, DE LA CODIFICATION PAR ORDONNANCE	10
1. Sur le principe, la codification répond à un objectif de valeur constitutionnelle : l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi	10
2. Sur la méthode, le recours aux ordonnances permet de surmonter l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées	10
C.— LA CODIFICATION DU DROIT DU TOURISME	11
1. Un droit hétéroclite	11
2. Des intervenants nombreux et atomisés	11
II.— LA CODIFICATION DU DROIT DU TOURISME PAR LA PRESENTE ORDONNANCE	12
A.— DES DELAIS RESPECTES.....	12
1. Les délais obligatoires ont été respectés	12
2. Un calendrier de publication satisfaisant pour la partie réglementaire du code du tourisme.....	13
B.— UNE ARCHITECTURE SATISFAISANTE	14
1. Un périmètre équilibré	14
a) <i>Le périmètre du code inclut les principales dispositions relatives au tourisme non codifiées jusqu'à présent</i>	15
b) <i>Le périmètre du code n'inclut que le minimum de dispositions déjà incluses dans d'autres codes</i>	16
2. Une structure intelligible.....	18

C.— UNE CODIFICATION A DROIT CONSTANT	20
1. Le principe de la codification à droit constant : un impératif respecté par l'ordonnance de codification.....	21
2. Les dérogations au principe de codification à droit constant.....	22
a) <i>De nombreuses modifications rédactionnelles</i>	22
b) <i>Le déclassement de dispositions réglementaires contenues dans des textes législatifs codifiés par l'ordonnance</i>	22
c) <i>Le reclassement de dispositions législatives contenues dans des textes réglementaires codifiés par l'ordonnance</i>	23
d) <i>Des mesures d'adaptation du droit</i>	23
e) <i>Des dérogations applicables à l'outre-mer</i>	24
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
I.— DISCUSSION GENERALE	27
II.— EXAMEN DES ARTICLES	33
<i>Article 1^{er} : Ratification de l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme</i>	33
<i>Article 2 (articles L. 342-17-1 [nouveaux], L. 411-13 et L. 411-14 du code du tourisme) : Modifications apportées au code du tourisme</i>	33
<i>Article 3 : Abrogation de l'article 50 bis de la loi « montagne » à des fins de coordination</i>	35
<i>Article additionnel après l'article 3 (article L. 236-1 [nouveau] du code du tourisme) : Définition du refuge de montagne</i>	36
<i>Article additionnel après l'article 3 : Régime d'établissement des servitudes destinées à permettre le passage et l'aménagement de pistes de ski</i>	36
<i>Article additionnel après l'article 3 (article L. 343-1 [nouveau] du code du tourisme) : Règles relatives aux activités touristiques en milieu rural</i>	37
TABLEAU COMPARATIF	41

MESDAMES, MESSIEURS,

225 000 entreprises, deux millions d'emplois ⁽¹⁾, 60 milliards d'euros de chiffre d'affaires ⁽²⁾ : **le tourisme est une des premières industries de France**, riche en créations d'emplois, et soumise à une réglementation dense. Pourtant, le droit du tourisme n'avait pas de code avant le 1^{er} janvier 2005, alors que l'artisanat, les assurances, la construction et l'habitation, par exemple, ont déjà le leur.

La **création d'un code du tourisme** a été lancée en 2000, sous la précédente législature, et poursuivie depuis. Suivant le processus classique de la codification, les projets successifs ont été soumis à l'avis des juristes de la commission supérieure de codification, comme à celui des professionnels du comité national du tourisme.

Il ne s'agit pas, bien entendu, de donner un code à chaque département d'État ; il s'agit d'**offrir aux acteurs de l'économie touristique comme aux consommateurs un outil juridique complet, accessible et intelligible**. Tel est l'objet du présent projet de loi, qui tend à ratifier l'ordonnance de codification du droit du tourisme.

Le droit devient en effet de plus en plus complexe : il est donc plus nécessaire que jamais de le rendre aussi accessible et aussi intelligible que

(1) Estimation globale fournie par le ministère délégué au tourisme, regroupant un million d'emplois directs et un million d'emplois indirects et induits.

(2) Source : « Chiffres-clés du tourisme », ministère délégué au tourisme, 2004.

possible. La codification, si elle est entreprise dans cette optique, constitue un instrument au service des citoyens, pour que nul n'ignore la loi.

La procédure de codification par ordonnance – seule susceptible de nous permettre de codifier notre droit malgré l'encombrement de notre ordre du jour – ne dépossède pas le Parlement de sa compétence : d'une part parce qu'il n'y a de **codification qu'à droit constant** : le code du tourisme ne modifie rien du fond du droit applicable, il ne fait qu'en rendre la forme plus accessible et plus intelligible ; d'autre part parce que le Parlement se réserve le droit d'examiner, de contrôler et, éventuellement, de modifier le fruit du travail gouvernemental.

Cette méthode de codification a été inaugurée par la précédente législature et s'est développée depuis 2002. Ainsi, c'est en 2000 qu'a été lancé le processus de codification du droit du tourisme. La ratification explicite des ordonnances permet au Parlement d'exercer, comme l'indiquait M. Etienne Blanc dans son rapport ⁽¹⁾ sur la loi qui a habilité le Gouvernement à codifier par ordonnance le droit du tourisme, un « *droit de suite* » parlementaire pour contrôler le travail accompli par le Gouvernement dans le cadre de l'habilitation qu'il a reçue. Votre rapporteur partage ce point de vue. Pour que le recours à l'article 38 de la Constitution ne revienne pas à déposséder le Parlement de ses pouvoirs, il convient d'être attentif au travail gouvernemental.

Le code du tourisme a vocation à devenir la « bible » des acteurs du tourisme et, par extension, de tous ceux qui achètent des vacances, des loisirs ou louent des hébergements. Il facilitera aussi le travail de ceux qui, à l'échelle locale, ont à régler un nombre croissant de situations contentieuses liées au tourisme, comme les conciliateurs de justice et les juges de proximité.

Surtout, **l'élaboration de ce code contribue à donner à l'économie touristique toute la reconnaissance qu'elle mérite**. En effet, le tourisme n'est pas toujours perçu comme un secteur économique à part entière, tellement les activités liées au tourisme sont diverses. L'instauration d'un code du tourisme va dans le sens d'une appréhension plus complète, plus globale et plus cohérente du tourisme en tant que secteur économique d'importance nationale.

(1) Rapport n° 752 du 26 mars 2003, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 710) portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification et de codification du droit par M. Etienne Blanc.

I.— CODIFIER LE DROIT DU TOURISME : UNE ENTREPRISE UTILE

La codification sert à rendre le droit plus accessible et plus intelligible ; en cela, elle participe à la réalisation d'un objectif à valeur constitutionnel ⁽¹⁾.

A.— LA CODIFICATION, UN MOYEN DE RAPPROCHER LES CITOYENS D'UN DROIT DE PLUS EN PLUS COMPLEXE

Ces vingt dernières années ayant été marquées par ce qu'il est convenu d'appeler une « inflation normative », la codification a été de plus en plus perçue comme un moyen de redonner de la lisibilité au droit français. Aussi, pour relancer la codification et pour y associer plus efficacement le législateur, les instruments et les méthodes de la politique de codification ont été réformés.

1. Une nouvelle méthode, associant le législateur

Ainsi, la commission de codification issue du décret du 10 mai 1948 précité a été remplacée par la commission supérieure de codification ⁽²⁾, dont la composition associe les parlementaires, comme en témoigne l'encadré ci-dessous.

COMPOSITION DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DE CODIFICATION

<i>président :</i>	le Premier ministre	
<i>vice-président :</i>	un président de section au Conseil d'État	
<i>membres permanents :</i>	<ul style="list-style-type: none"> – 1 membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale – 1 membre de la commission des lois du Sénat – 1 représentant du Conseil d'État – 1 représentant de la Cour de cassation – 1 représentant de la Cour des comptes 	<ul style="list-style-type: none"> – le directeur des affaires civiles et du sceau – le directeur des affaires criminelles et des grâces – le directeur des Journaux officiels – le directeur au secrétariat général du Gouvernement – le directeur général de l'administration et de la fonction publique – le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère des départements et territoires d'outre-mer
<i>membres siégeant en fonction de l'objet du code examiné :</i>	<ul style="list-style-type: none"> – 1 membre de la ou des commissions compétentes de l'Assemblée nationale – 1 membre de la ou des commissions compétentes du Sénat 	<ul style="list-style-type: none"> – le ou les directeurs d'administration centrale concernés par le code examiné – 1 membre de la ou des sections compétentes du Conseil d'État
<i>1 rapporteur général et 2 rapporteurs généraux adjoints</i>		

Source : décret n° 89-647 du 12 septembre 1989, article 2.

C'est en partie grâce aux travaux de cet organisme qu'a été définie une méthode permettant de relancer la codification dans des conditions qui ne

(1) Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

(2) Créée par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989.

dépossèdent pas le Parlement, sans pour autant en encombrer excessivement l'ordre du jour. Cette méthode s'articule autour des axes suivants :

– la codification est entreprise à droit constant, principe qui a été confirmé par l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration ;

– la codification des textes législatifs est entreprise par ordonnances, prises pour chaque code sur le fondement d'une habilitation du Gouvernement par le Parlement, conformément à l'article 38 de la Constitution ;

– la partie législative de chaque code est adoptée par le Parlement, qui ratifie expressément les ordonnances susmentionnées.

Le processus de codification, défini par une circulaire du Premier ministre du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, repose donc sur plusieurs acteurs, comme le décrit l'encadré ci-dessous.

LES ACTEURS DU PROCESSUS DE CODIFICATION

– le secrétariat général du Gouvernement qui organise, à la demande du Premier ministre, des réunions ministérielles au cours desquelles il est décidé de refaire un code existant ou d'en élaborer un nouveau ;

– les ministères qui préparent le code ;

– la commission supérieure de codification, qui propose des modifications de tous ordres et coordonne les efforts ministériels ;

– le Conseil d'État, qui est obligatoirement consulté sur les projets d'ordonnances de codification, qui est saisi pour avis sur les projets de loi (pour les parties législatives) et sur les projets de décrets (pour les parties réglementaires), après une réunion interministérielle ;

– le Parlement, qui, d'une part, peut habiliter le Gouvernement à codifier dans les matières législatives et, d'autre part, se prononce sur les projets de loi de ratification des ordonnances de codification.

Source : Rapport n° 752 du 26 mars 2003, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 710) portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification et de codification du droit par M. Etienne Blanc.

Ainsi, les élus sont largement associés à la procédure administrative de rédaction de la partie législative des codes. Votre rapporteur souligne aussi que les travaux de la mission de codification placée sous l'autorité du directeur du Tourisme ont été suivis par un groupe de travail informel auquel participaient des élus ⁽¹⁾, avec l'appui technique de l'inspection générale du tourisme.

C'est avec la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 habilitant le Gouvernement à adopter par ordonnance la partie législative de neuf codes que cette méthode a été mise en œuvre, relançant le processus de codification. Deux autres lois d'habilitation ont poursuivi ce processus : les lois d'habilitation

(1) Pour l'Assemblée nationale, il s'agit de M. Léonce Deprez.

n° 2003-591 du 2 juillet 2003 et n° 2004-1343 du 9 décembre 2004. L'ordonnance que le présent projet de loi a pour objet de ratifier a été prise en application de l'article 33 de la loi du 2 juillet 2003.

2. L'inflation normative rend la codification encore plus nécessaire

L'objectif principal de cette relance de la codification consiste à rapprocher les citoyens du droit ; en cela, la codification est au centre de la réforme de l'État et au cœur de la problématique des droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. C'est dans cette optique que le rapport de M. Jean Picq⁽¹⁾, en mai 1994, proposait de codifier l'ensemble du droit avant l'an 2000. Le président de la République a lui aussi exprimé son souhait de voir relancée cette œuvre de codification de notre droit : dans son premier message au Parlement, le 19 mai 1995, il évoquait déjà « *une remise en ordre de la législation par un exercice général de codification et de simplification des textes* ».

L'objectif proposé par Jean Picq pouvait certes paraître utopique ; pourtant, il est sous-tendu par une volonté de moderniser et de clarifier notre droit, volonté qui paraît aujourd'hui à peu près consensuelle. Le président de la République, lors du colloque précité sur le bicentenaire du code civil, disait partager cette stratégie : « *cet effort de modernisation ... doit animer l'ensemble de notre droit. Cela passe d'abord par la poursuite de la codification et le renouvellement de ses méthodes. Les lois succèdent en effet aux lois à un rythme que la complexité du monde moderne rend de plus en plus rapide.* ». Constatant en outre que les sources du droit ne résident plus exclusivement dans la loi, il estimait aussi que « *cette polyphonie juridique est à l'image des sociétés modernes : elle reflète leur ouverture sur le monde, le modèle de partage et d'équilibre des pouvoirs qui fonde leur organisation politique. Mais elle rend aussi difficile pour le citoyen, et même pour le juriste, la recherche et l'identification de la règle de droit. La codification n'en est que plus nécessaire. Elle est le contrepoids naturel de l'inflation législative, l'instrument indispensable pour maintenir dans le monde moderne l'idéal d'une loi claire, intelligible et accessible à tous.* ». Votre rapporteur relève avec satisfaction que, grâce à l'effort de relance de la codification entrepris depuis 1999, on peut estimer que 36 % des normes de valeur législatives sont aujourd'hui codifiées⁽²⁾.

La codification redonne une cohérence, et donc une lisibilité et une accessibilité nouvelles au droit, comme le disait M. Guy Braibant, président de la commission supérieure de codification, lors de la présentation du code monétaire et financier : « *plus que la simplification du droit, la codification a pour ambition*

(1) Rapport de la « mission sur l'organisation et les responsabilités de l'État » présidée par M. Jean PICQ, conseiller-maître à la Cour des comptes, commandé par le ministère de la fonction publique, intitulé « L'État en France, servir une nation ouverte sur le monde »,.

(2) Estimation produite par la Commission supérieure de codification dans son « Quatorzième rapport annuel », publié en 2004, p. 9.

de lui rendre sa cohérence et son unicité, afin qu'il devienne accessible à tous et pleinement applicable ».

B.— LA VALIDATION, PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, DE LA CODIFICATION PAR ORDONNANCE

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, rendue à l'occasion d'un recours contre la loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, a apporté son soutien à la relance de la codification tant dans son principe que dans sa méthode, en affirmant d'une part, qu'elle répond à un objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qui a valeur constitutionnelle et en soutenant, d'autre part, la méthode de la codification par ordonnances.

1. Sur le principe, la codification répond à un objectif de valeur constitutionnelle : l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi

Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que la codification *« répond ... à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi »*.

Il s'est fondé sur la combinaison des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, estimant *« qu'en effet, l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » »*.

2. Sur la méthode, le recours aux ordonnances permet de surmonter l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées

Le Conseil constitutionnel a validé la méthode de codification par ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution. Il a en effet rappelé *« l'intérêt général qui s'attache à [l'effort de codification], auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire »*, pour estimer qu'en l'espèce, *« l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution »*.

Par ailleurs, la loi d'habilitation encadre de façon stricte les marges de manœuvre laissées au Gouvernement : elle fixe des délais et des impératifs de fond – codification à « droit constant ». Le système de la ratification, prévu par

l'article 38 de la Constitution, conserve au Parlement la possibilité de modifier par amendement l'ordonnance.

C.— LA CODIFICATION DU DROIT DU TOURISME

Comme le constate le rapport sur la codification du droit du tourisme, remis au président de la République par le Premier ministre, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et le ministre délégué au tourisme, « *la législation intéressant le secteur du tourisme est hétérogène. Son contenu a beaucoup évolué, sans souci de cohérence, de sorte que l'accès au droit du tourisme est devenu malaisé pour la plupart des acteurs et intervenants. Or le respect du droit implique que les règles soient accessibles et claires.* ».

1. Un droit hétéroclite

Le présent code, dont votre rapporteur s'attachera à montrer qu'il a pourtant un périmètre très resserré, rassemble plus de **25 sources différentes**, de toute nature : lois, articles d'autres codes, mais aussi ordonnances et même décrets antérieurs à 1958. Ces textes épars étaient pour certains très sectoriels ⁽¹⁾, alors que d'autres avaient une portée plus transversale ⁽²⁾.

Le droit du tourisme avait donc un caractère dispersé, qui était doublement préjudiciable. D'une part, il le rendait peu accessible aux professionnels comme aux usagers des services liés au tourisme. D'autre part, le manque de lisibilité du droit du tourisme n'était pas de nature à inciter le législateur, au fil des textes, à respecter une certaine cohérence de ce droit.

2. Des intervenants nombreux et atomisés

Le tourisme représente la première industrie de France, mais les acteurs de cette industrie, hors quelques grands groupes clairement identifiés, sont généralement des petites et moyennes entreprises, souvent à dimension individuelle ou familiale. Ainsi, on estime que près de 200 000 entreprises génèrent près de 60 milliards d'euros de chiffre d'affaires par an, créent 25 milliards d'euros de valeur ajoutée et emploient près d'un million de personnes ⁽³⁾.

Votre rapporteur souligne que ces petites structures économiques ne sont pas en mesure de se doter de moyens d'expertise juridique, et que leurs dirigeants ont rarement reçu une formation juridique adéquate.

(1) C'est par exemple le cas de la loi n° 66-965 du 26 décembre 1966 relative à la constatation et à la répression des infractions en matière de publicité et de prix des hôtels et restaurants.

(2) C'est par exemple le cas de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

(3) Statistiques fournies par la direction du tourisme, « chiffres-clés de l'économie du tourisme », 2004.

Or ces entreprises peuvent de moins en moins se passer d'une connaissance très précise du droit qui leur est applicable : elles sont en effet confrontées au développement du contentieux lié au tourisme, ainsi qu'à une certaine inflation normative. Ainsi, pour faire face à un contentieux de plus en plus complexe et pour éviter de méconnaître la réglementation, ces entreprises doivent disposer d'outils juridiques accessibles et maniables. C'est pourquoi la création d'un code du tourisme, sorte de manuel de référence accessible aux petits entrepreneurs, répond à une attente clairement exprimée par les acteurs économiques. Votre rapporteur constate que l'établissement de certains codes a contribué à une meilleure connaissance du droit dans certains secteurs : c'est par exemple le cas du code de l'urbanisme pour le secteur du bâtiment ; votre rapporteur estime donc que le code du tourisme pourrait jouer le même rôle pour le secteur du tourisme.

Votre rapporteur souligne enfin que le code du tourisme peut faciliter le travail de ceux qui sont appelés à régler les conflits liés aux activités touristiques. En effet, l'enjeu de ces conflits étant souvent limité, ils entrent dans la compétence des conciliateurs locaux et des juges de proximité, dont les moyens d'expertise juridique sont parfois limités.

Votre rapporteur relève aussi que la réglementation du tourisme n'intéresse pas que les professionnels, mais plus généralement la majorité de la population française, qui pratique diverses formes de tourisme. La création d'un code du tourisme intéresse donc les consommateurs et non pas seulement les professionnels.

II.— LA CODIFICATION DU DROIT DU TOURISME PAR LA PRESENTE ORDONNANCE

L'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme, que le présent projet de loi tend à ratifier, respecte précisément l'habilitation qui avait été accordée au Gouvernement par l'article 33 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

A.— DES DELAIS RESPECTES

1. Les délais obligatoires ont été respectés

S'agissant du délai de publication de l'ordonnance, votre rapporteur constate que le 3° de l'article 35 de la loi d'habilitation dispose que l'ordonnance créant la partie législative du code du tourisme doit être publiée dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi d'habilitation. Cette loi ayant été publiée le 2 juillet 2003, le délai courait jusqu'au 2 janvier 2005. L'ordonnance n° 2004-1391 relative à la partie législative du code du tourisme a été publiée le 20 décembre 2004, soit deux semaines avant l'expiration du délai.

S'agissant du délai de dépôt d'un projet de loi de ratification, votre rapporteur observe que le dernier alinéa de l'article 35 de la loi d'habilitation précitée dispose qu'un projet de loi de ratification de l'ordonnance de codification doit être déposé, pour chaque ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance. Ce délai courait jusqu'au 20 mars, et le présent projet de loi de ratification a été enregistré à la Présidence le 17 mars.

Ainsi, votre rapporteur constate que les délais impartis au Gouvernement ont été tenus. Le tableau ci-dessous retrace les principales étapes du processus de codification.

LES PRINCIPALES ÉTAPES DU PROCESSUS DE CODIFICATION DU DROIT DU TOURISME

date		étape
2000	26 septembre	la décision de lancement du code du tourisme est prise en réunion interministérielle
	automne	le groupe de travail est constitué
2001	21 juin	un séminaire organisé au Sénat permet au groupe de travail d'arrêter un projet de périmètre du code du tourisme et d'intégrer les remarques des différents ministères et des personnalités associées
	2 octobre	la Commission supérieure de codification examine le projet de plan détaillé du code et propose plusieurs ajustements
2002	2 nd semestre	le ministre délégué au tourisme, M. Léon Bertrand , relance l' activité du groupe de travail interrompue après les élections de 2002
2003	12 juin	le groupe de travail valide le projet de plan de la partie législative
	13 juin	le conseil d'orientation du Conseil national du tourisme examine et donne un avis favorable sur le projet validé par le groupe de travail
	2 juillet	l'article 33 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit autorise ce dernier à adopter par ordonnance la partie législative du code du tourisme
	11 décembre	la Commission supérieure de codification rend un avis favorable sur le projet de code validé par le groupe de travail
2004	26 février	le projet de partie législative est approuvé en réunion interministérielle et transmis au Conseil d'État
	9 décembre	l'assemblée générale du Conseil d'État, sur le rapport de la Section des travaux publics, examine le projet de partie législative
	20 décembre	le projet de partie législative est présenté en Conseil des Ministres , au cours duquel l'ordonnance de codification est signée

2. Un calendrier de publication satisfaisant pour la partie réglementaire du code du tourisme

Votre rapporteur souligne que M. Etienne Blanc, dans son rapport précité, appelait le Gouvernement à **publier la partie réglementaire des codes le plus rapidement possible**, après la publication de leur partie législative par voie

d'ordonnance. L'intérêt de la codification résidant principalement dans l'exhaustivité des normes recensées, il semble en effet logique que la partie réglementaire des codes ne soit pas publiée trop longtemps après leur partie législative.

M. Etienne Blanc relayait en cela une demande insistante de la commission supérieure de codification, qui rappelait dans son douzième rapport annuel ⁽¹⁾ qu'il n'était pas souhaitable de publier la partie législative d'un code si la rédaction de sa partie réglementaire n'était pas largement avancée. La commission, dans son treizième rapport annuel ⁽²⁾, citait notamment le cas des parties réglementaires du code rural, du code monétaire et financier, du code de l'éducation et du code de l'environnement.

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministre délégué au tourisme, **la partie réglementaire du code du tourisme devrait être publiée par décret avant la fin de l'année 2005**. Un groupe de travail interministériel doit se réunir le 10 mai prochain pour valider un projet de partie réglementaire, qui serait soumis immédiatement à la commission supérieure de codification. Le Conseil d'État devrait instruire ce dossier dans le courant de l'automne, ce qui rend vraisemblable une promulgation de la partie réglementaire du code vers la fin de l'année 2005 ou le début de l'année 2006.

Votre rapporteur juge ces délais satisfaisants.

B.— UNE ARCHITECTURE SATISFAISANTE

L'objectif d'une telle codification était de regrouper en un seul document, ordonné selon un plan intelligible, les dispositions éparses dans près de 25 codes, lois, décrets et ordonnances différents. Ainsi, pour servir efficacement l'objectif de clarification du droit, la codification d'un pan de la législation doit réunir deux conditions. D'une part, le code doit avoir **un périmètre pertinent**, pour être exhaustif sans déborder de son cadre thématique. D'autre part, il doit avoir **une architecture claire, logique et durable**, pour être aisément lisible. **La partie législative du code du tourisme répond à ces deux impératifs.**

1. Un périmètre équilibré

La définition du périmètre d'un code constitue un véritable enjeu : si celui-ci est trop restreint, le code perd l'avantage de l'exhaustivité ; si celui-ci est trop large, le code devient un conglomérat d'éléments disparates sans cohérence thématique. Cet enjeu était particulièrement important dans la définition du code du tourisme. En effet, **le droit du tourisme, droit récent, est par essence transversal** : il comprend des règles d'urbanisme, des règles relevant du

(1) Dans son douzième rapport annuel, la commission supérieure souligne en effet qu'elle « lancera la codification de parties législatives uniquement lorsqu'elle aura les garanties d'une préparation parallèle des parties réglementaires, afin d'éviter les inconvénients résultant des retards de celles-ci », page 13, 2002.

(2) Publié en juillet 2003.

commerce, des dispositions de santé publique, des normes fiscales, des règles de protection de l'environnement et des règles de compétence des différents acteurs territoriaux. Certaines de ces dispositions étaient déjà codifiées, d'autres non.

a) Le périmètre du code inclut les principales dispositions relatives au tourisme non codifiées jusqu'à présent

Le code du tourisme intègre non seulement les grands textes fondateurs de la réglementation du tourisme, mais aussi les nombreuses dispositions relatives exclusivement au tourisme et contenues dans plusieurs grandes lois, non codifiées, dont l'objet était plus large que le tourisme.

Parmi cette première catégorie de textes, dont l'insertion dans le code du tourisme était en quelque sorte évidente, on citera notamment le décret n° 55-961 du 15 juillet 1955 relatif à l'exploitation des « **entreprises de remise et de tourisme** »⁽¹⁾, l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création de **chèques-vacances** et certaines dispositions du décret n° 82-719 du 16 août 1982 en fixant les modalités d'application, la loi n° 64-645 du 1^{er} juillet 1964 modifiant les **rappports entre bailleurs et locataires des immeubles affectés à l'hôtellerie**, la loi n° 66-965 du 26 décembre 1966 relative à la **constatation et à la répression des infractions en matière de publicité et de prix des hôtels et restaurants**, la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à **l'organisation régionale du tourisme**, la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des **activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours**, ainsi que la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant **répartition des compétences dans le domaine du tourisme**.

Parmi la seconde catégorie de textes mentionnée, dont l'insertion partielle au code du tourisme ne posait pas réellement de problèmes, on citera notamment les dispositions relatives au tourisme contenues dans la **loi « montagne »** de 1985⁽²⁾, la **loi « littoral »** de 1986⁽³⁾ et, accessoirement, la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les **immeubles et les fonds de commerce**.

(1) Selon la définition de l'article 1^{er} de ce décret, les « entreprises de remise et de tourisme » sont celles « qui mettent à la disposition de leur clientèle des voitures de tourisme de luxe, dites « voitures de grande remise », conduites par le propriétaire ou son préposé, suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties ».

(2) Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

(3) Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

b) Le périmètre du code n'inclut que le minimum de dispositions déjà incluses dans d'autres codes

Certaines dispositions de divers codes sont transférées au code du tourisme, c'est-à-dire abrogées dans les autres codes et retranscrites dans le code du tourisme. **Le Gouvernement a choisi de limiter le nombre de ces transferts, pour ne pas déstabiliser l'architecture de certains codes.**

• Les seules dispositions transférées au code du tourisme sont issues du code général des collectivités territoriales. Il s'agit notamment :

– du titre III « Stations classées » du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, comprenant les articles L. 2231-1 à L. 2231-18, relatifs aux offices de tourisme et au classement des stations touristiques ;

– de la section 3 « Stations classées » du chapitre III du titre VII du livre V de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, comprenant l'article L. 2573-28, relatif aux conditions d'application des articles précédents aux communes de Mayotte ;

– des articles L. 3551-26 et L. 4433-32 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences des départements et des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de la Réunion en matière de tourisme.

Pour la plupart des dispositions déjà codifiées, le Gouvernement a choisi de ne pas déstabiliser l'organisation des autres codes. Il s'agit principalement du code général des collectivités territoriales, du code de l'urbanisme, du code général des impôts et d'autres dispositions du code général des collectivités territoriales. Il s'agit aussi, accessoirement, du code civil, du code de commerce, du code de la santé publique, du code des douanes, du code des ports maritimes et du code forestier.

Ainsi, pour intégrer le dispositif des dispositions en question dans le code du tourisme sans créer des lacunes dans les autres codes, le Gouvernement a eu recours à la **méthode des « codes-pilotes » et des « codes-suiveurs »**, décrite par l'encadré ci-dessous.

DISPOSITIONS « PILOTES » ET DISPOSITIONS « SUIVEUSES »

Le principe de cette méthode est simple : le code « suiveur » mentionne les dispositions d'autres codes, dites dispositions « pilotes », parfois en les reproduisant. Le code du tourisme utilise cette méthode, notamment pour intégrer indirectement les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la taxe de séjour ou à la Corse.

La modification de ces dispositions « pilotes » entraîne de plein droit la modification des dispositions « suiveuses » que contient le code du tourisme. L'article 2 de l'ordonnance de codification dispose à cet effet que « *les dispositions de la partie législative du code du tourisme qui citent en les reproduisant des articles d'autres codes ou de lois sont modifiées de plein droit par l'effet des modifications ultérieures de ces articles* » et qu'« *il en va de même des dispositions du code du tourisme qui mentionnent, sans les reproduire, les dispositions d'autres codes* ».

Cette méthode a été notamment employée pour intégrer indirectement au code du tourisme les dispositions relatives au tourisme en Corse, y compris celles relatives au classement des stations : elles restent codifiées en position pilote dans le code général des collectivités territoriales et sont reprises en position suiveuse dans le code du tourisme, au titre V « Dispositions relatives à la Corse » du livre I.

● On peut toutefois regretter que la méthode des dispositions « suiveuses » ait été appliquée à certaines dispositions intéressant pourtant directement et exclusivement le tourisme. C'est notamment le cas des articles L. 422-3 et L. 422-4 du code du tourisme, qui reproduisent les articles L. 2333-26 à L. 2333-32, L. 2333-34 à L. 2333-37, L. 2333-39 à L. 2333-44, L. 2333-46 et L. 2333-46-1 et L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales. Leur dispositif traite des communes classées en stations touristiques, des communes littorales ou montagnardes, ainsi que de celles qui bénéficient de dotations particulières aux communes et groupements touristiques ou qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme. Leur spécificité est de percevoir une **taxe de séjour** ou une taxe de séjour forfaitaire, prélevée sur la seule fréquentation touristique par les opérateurs touristiques, et dont le produit est affecté, pour partie au moins, à leur office de tourisme. Votre rapporteur souligne que la taxe de séjour constitue le principal instrument financier au service de la politique du tourisme des collectivités territoriales. Pour la cohérence du code du tourisme, on peut donc regretter que ces dispositions n'y figurent qu'en tant que dispositions « suiveuses ».

Votre rapporteur regrette par ailleurs que le droit applicable aux casinos n'ait pas été intégré au code du tourisme, les établissements de jeu participant de l'économie touristique. Votre rapporteur reconnaît toutefois la légitime préoccupation exprimée par le ministère de l'intérieur, devant le groupe de travail chargé de préparer la partie législative du code du tourisme, de conserver ses instruments traditionnels de contrôle des casinos et des fonds qui y transitent.

A ceci près, votre rapporteur estime que le périmètre du code a fait l'objet de définitions pertinentes, dès lors que le secteur du tourisme constitue un domaine trop transversal pour que le code du tourisme soit parfaitement exhaustif.

2. Une structure intelligible

La partie législative du code du tourisme est organisée en quatre livres rassemblant 253 articles.

● Le **livre I** (articles L. 111-1 à L. 163-8) a trait à « *l'organisation générale du tourisme* », c'est-à-dire à la répartition des compétences entre l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les groupements d'intérêt public en matière de politique du tourisme. Il codifie notamment la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme et la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme. Il compte six titres.

Le titre I (articles L. 111-1 et L. 111-2) traite des « *principes généraux* » de cette organisation.

Les titres II et III traitent, respectivement, des compétences de l'Etat (article L. 121-1) et des collectivités territoriales et de leurs groupements (articles L. 131-1 à L. 134-6), distinguant celles de la région, du département, de la commune et celles des groupements intercommunaux en quatre chapitres différents.

Le titre IV (article L. 141-1) traite des « *groupements d'intérêt public* » qui peuvent être constitués pour contribuer à des activités de développement ou d'intérêt commun dans le domaine du tourisme.

Le titre V (articles L. 151-1 à L. 151-6) reproduit ou mentionne les articles L. 4424-9, L. 4424-31, L. 4424-32, L. 4424-40 et L. 4424-41 du code général des collectivités territoriales qui traitent des compétences particulières de la collectivité territoriale de Corse en matière de tourisme.

Le titre VI (articles L. 161-1 à L. 163-8) prévoit les dérogations aux dispositions du livre I dont bénéficient Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

● Le **livre II** (articles L. 211-1 à L. 242-2) régit les « *activités et professions du tourisme* ». Il intègre notamment la loi n°70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours et le décret n° 55-961 du 15 juillet 1955 relatif à l'exploitation des entreprises de remise et de tourisme pour ses dispositions de nature législative. Il comprend quatre titres :

Le titre I (articles L. 211-1 à L. 213-7) traite de « *l'organisation de la vente de voyages et de séjours* » : il reprend la quasi-intégralité de la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 précitée.

Le titre II (article L. 221-1) porte sur les « *dispositions relatives aux visites dans les musées et monuments historiques* » et traite notamment de la qualification des guides y intervenant.

Le titre III (articles L. 231-1 à L. 232-1) traite de « *l'exploitation des véhicules de tourisme* », codifiant les mesures de nature législative du décret n° 55-961 du 15 juillet 1955 précité.

Le titre IV (articles L. 242-1 à L. 242-2) prévoit les dérogations aux dispositions du livre I dont bénéficie Saint-Pierre-et-Miquelon.

● Le **livre III** (articles L. 211-1 à L. 242-2) organise les dispositions relatives aux « équipements et aménagements » touristiques, issues de sources variées. Il se compose de six titres :

Le titre I (articles L. 311-1 à L. 313-1) reprend les dispositions réglementant les « *hôtels, restaurants, cafés et débits de boissons* ». Il reprend notamment la loi n° 64-645 du 1er juillet 1964 modifiant les rapports entre bailleurs et locataires des immeubles affectés à l'hôtellerie, la loi n° 66-965 du 26 décembre 1966 relative à la constatation et à la répression des infractions en matière de publicité et de prix des hôtels et restaurants, certaines dispositions de la loi n°92-1341 du 23 décembre 1992 précitée ; il mentionne aussi certaines dispositions du code civil, du code du commerce et de celui de la santé publique.

Le titre II (articles L. 321-1 à L. 325-1) traite des « *hébergements autres qu'hôtels et terrains de camping* » : résidences de tourisme, immobilier de loisirs réhabilité, villages résidentiels de tourisme, meublés de tourisme et gîtes, villages et maisons familiales de vacances. Il comporte aussi un chapitre 6 relatif aux refuges de montagne, qui ne comporte aucun article.

Le titre III (articles L. 331-1 et L. 332-1) portant sur les « *terrains de camping, caravanage et autres terrains aménagés* » reproduit notamment des articles du code de l'urbanisme en dispositions « *suiveuses* ».

Le titre IV (articles L. 341-1 à L. 343-8), intitulé « *aménagements et réglementation des espaces à vocation touristique* », reprend, dans un premier chapitre, les dispositions touristiques de la loi « littoral » précitée, puis codifie, dans un deuxième chapitre, les dispositions touristiques de la loi « montagne » et intègre dans un troisième chapitre les dispositions relatives au tourisme en « *espace rural et naturel* ».

Le titre V (article L. 351-1) renvoie à l'article l'article L. 4421-4 du code général des collectivités territoriales pour les dispositions particulières à la Corse.

Le titre VI (articles L. 361-1 à L. 363-3) regroupe des dispositions dérogatoires applicables pour certaines à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, pour certaines autres à Saint-Pierre-et-Miquelon, et pour d'autres à Mayotte.

● Le **livre IV** (articles L. 411-1 à L. 443-5) regroupe les dispositions intéressant « *le financement de l'accès aux vacances et la fiscalité du tourisme* » en trois titres :

Le titre I (articles L. 411-1 à L. 412-1) relatif à « *l'accès aux vacances* » comporte un chapitre 1 reproduisant les dispositions relatives aux chèques-vacances, issues de l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 modifiée portant création des chèques-vacances et de certaines dispositions issues du décret n° 82-719 du 16 août 1982 en fixant les modalités d'application. Le chapitre 2 regroupe les dispositions visant l'agrément d'organismes concourant au tourisme social.

Le titre II (articles L. 421-1 à L. 422-15), qui concerne les « *dispositions fiscales particulières aux activités touristiques* », traite dans un premier chapitre des ressources et incitations de l'Etat relatives aux activités et hébergements touristiques, et recense dans un chapitre 2 les ressources des collectivités territoriales relatives au tourisme : la taxe professionnelle, les taxes et redevances touristiques des communes et de leurs groupements, ainsi que les taxes départementales.

Le titre III (sans article), a trait aux dispositions dérogatoires qui pourraient être prises pour la Corse.

Le titre IV (articles L. 441-1 à L. 443-5) regroupe des dispositions dérogatoires applicables pour certaines à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, pour certaines autres à Saint-Pierre-et-Miquelon, et pour d'autres à Mayotte.

Votre rapporteur note que cette architecture générale est à la fois cohérente, simple et lisible.

C.— UNE CODIFICATION A DROIT CONSTANT

Le dernier alinéa de l'article 33 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 précitée dispose que la codification doit se faire à droit constant, c'est-à-dire sans rien changer au fond du droit. Toutefois, le même article autorise trois types de modifications :

- soit pour assurer le respect de la hiérarchie des normes ;
- soit à des fins de cohérence rédactionnelle ;
- soit pour harmoniser l'état du droit.

En outre, l'article 36 de la loi d'habilitation autorise aussi le Gouvernement à adapter les dispositions qu'il prend par ordonnances aux caractéristiques et aux intérêts particuliers de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des Terres australes et antarctiques françaises et des îles Wallis et Futuna.

Ainsi, l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme a codifié le droit du tourisme à droit constant à quelques exceptions près.

1. Le principe de la codification à droit constant : un impératif respecté par l'ordonnance de codification

L'article 33 de la loi d'habilitation reprenait la formule de l'article 3 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui définit le principe de la codification à droit constant en disposant que « *la codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes* » et que « *cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit.* ». L'ordonnance relative à la partie législative du code du tourisme respecte ce principe.

Les articles de codification, d'abrogation et de coordination des dispositions « suiveuses » ou « pilotes » contribuent eux aussi à la mécanique de codification à droit constant.

Ainsi, l'ordonnance comporte les dispositions traditionnelles de codification, aux articles 1^{er}, 3 et 4. Aux termes de l'article 1^{er}, les dispositions annexées à l'ordonnance constituent la partie législative du code du tourisme. L'article 3 dispose que les références à des dispositions transférées au code du tourisme contenues dans des dispositions législatives sont remplacées de plein droit par les références aux dispositions correspondantes du code du tourisme. L'article 4 procède à la substitution, dans le reste de la législation, des références du code du tourisme aux références correspondantes des dispositions qu'il remplace.

L'article 2 assure la coordination des dispositions « suiveuses » du code du tourisme avec les dispositions « pilotes » du code civil, du code de commerce, du code de la santé publique, du code de l'environnement, du code de l'urbanisme, du code des douanes, du code des ports maritimes, du code forestier, du code général des collectivités territoriales et du code général des impôts.

En contrepartie de cette codification, l'ordonnance comporte aussi les traditionnelles dispositions d'abrogation des articles codifiés : c'est l'objet des articles 5 et 6. L'article 5 tend à abroger les dispositions reprises dans le code du tourisme alors qu'elles n'étaient pas encore codifiées ; l'article 6 abroge celles qui étaient codifiées dans d'autres codes et qui sont transférées au code du tourisme. La Commission supérieure de codification recommande que toutes les dispositions législatives codifiées soient abrogées : votre rapporteur souligne qu'il y a là un facteur important de sécurité juridique que la pratique antérieure de codification par décret en Conseil d'État ne permettait pas de garantir. Utilisée jusqu'à la fin

des années quatre-vingt, la codification par décret superposait les codes aux textes d'origine sans abroger ces derniers : lorsqu'une loi postérieure venait modifier une disposition sans rectifier son homologue, le droit perdait en cohérence.

L'article 7, quant à lui, abroge, à compter de l'entrée en vigueur de la partie réglementaire du code du tourisme, des dispositions de nature réglementaire contenues dans divers textes législatifs.

2. Les dérogations au principe de codification à droit constant

a) De nombreuses modifications rédactionnelles

Comme dans toute entreprise de codification, le Gouvernement a procédé à de nombreuses « *modifications rendues nécessaires pour assurer ... la cohérence rédactionnelle* » du code, autorisées par l'article 33 de la loi d'habilitation.

b) Le déclassement de dispositions réglementaires contenues dans des textes législatifs codifiés par l'ordonnance

Comme l'article 33 de la loi d'habilitation l'y autorise, le Gouvernement a procédé au déclassement de certaines mesures de nature réglementaire contenues dans la loi. Votre rapporteur estime que ces opérations de déclassement sont possibles et souhaitables.

Elles sont possibles, car, en vertu de l'article 38 de la Constitution, les auteurs d'une ordonnance peuvent faire, dans le champ de l'habilitation, tout ce que le législateur peut faire. Dans le cadre de l'article 38, le Gouvernement peut donc déclasser des dispositions de forme législative mais de nature réglementaire sans l'avis conforme du Conseil constitutionnel, nécessaire hors du cadre de l'article 38 en vertu de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution.

Votre rapporteur estime en outre que le déclassement des mesures réglementaires participe du respect de la hiérarchie des normes, et contribue donc à l'intelligibilité globale du code. En outre, il ne compromet pas la sécurité juridique des citoyens, dans la mesure où les dispositions déclassées restent applicables, avec la valeur juridique des actes réglementaires.

L'ordonnance relative au code du tourisme procède à un nombre limité de déclassements. Ceux-ci concernent trois ordres de mesures.

D'abord, il s'agit du deuxième alinéa de l'article L. 2231-6 du code général des collectivités territoriales, qui règle les délais dans lesquels les conseils municipaux intéressés doivent délibérer du classement de tout ou partie du territoire de leur commune, dans l'hypothèse où ce classement n'aurait pas été prononcé à leur demande. Votre rapporteur estime que cette disposition est en effet de nature réglementaire, et que son déclassement est donc justifié.

Ensuite, il s'agit de diverses dispositions de police du tourisme qui désignent une autorité administrative particulière ; là encore, le déclassement semble acceptable.

Enfin, il s'agit des dispositions relatives à l'Agence nationale pour les chèques-vacances. Si le neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution ne charge le législateur que de « *fixer les règles concernant ... la création de catégories d'établissements publics* », une pratique habituelle consiste à fixer dans la loi les règles constitutives des établissements publics. Considérant que l'ordonnance maintient dans le domaine législatif, aux articles L. 411-13 à L. 411-17, la définition de la nature juridique, de la dénomination, de la mission, de l'organisation ainsi que des ressources de l'Agence, votre rapporteur estime que les autres dispositions relatives à l'Agence nationale pour les chèques-vacances peuvent légitimement ressortir du domaine réglementaire.

c) Le reclassement de dispositions législatives contenues dans des textes réglementaires codifiés par l'ordonnance

Dans la même optique de renforcement de la hiérarchie des normes, l'ordonnance de codification tend à donner une valeur législative à certaines dispositions issues de deux décrets : le décret n° 55-961 du 15 juillet 1955 relatif à l'exploitation des entreprises de remise et de tourisme et le décret n° 82-719 du 16 août 1982 fixant les modalités d'application de l'ordonnance 82-283 du 26 mars 1982 portant création de chèques-vacances.

Votre rapporteur ne peut que saluer ces opérations de reclassement.

d) Des mesures d'adaptation du droit

Comme l'article 33 de la loi d'habilitation précitée l'y autorisait, le Gouvernement a pris deux mesures principales d'adaptation du droit, qui ne remettent pas en cause le fond des dispositions codifiées.

• Il s'agit d'abord du dispositif issu des paragraphes II et III de l'article 52 de la loi « montagne » précitée ⁽¹⁾. Il limite les servitudes de passage des pistes de ski à « *des secteurs délimités dans les plans d'occupation des sols en application du 6° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme* ».

Or le 6° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme n'est plus consacré aux plans d'occupation des sols, mais aux plans locaux d'urbanisme (PLU), depuis qu'il a été modifié par l'article 4 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »). Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les secteurs dans lesquels des servitudes peuvent être instaurées sont donc délimités par les plans locaux d'urbanisme. Ainsi, il fallait mentionner les plans locaux d'urbanisme aux articles L. 342-18 et

(1) Transférés aux articles L. 342-18 et L. 342-19 du code du tourisme.

L. 342-19 du code du tourisme, pour permettre aux communes de montagne dotées d'un PLU d'instaurer des servitudes.

Toutefois, il fallait conserver, dans ces deux articles du code, la mention des plans d'occupation des sols (POS). En effet, l'article 4 de la loi SRU dispose que si les POS sont entrés en vigueur avant la promulgation de la loi SRU, l'article L. 123-1 du code du tourisme leur est applicable dans sa version antérieure à la loi SRU. Ainsi, pour une commune dotée d'un POS entré en vigueur avant le 13 décembre 2000, c'est le POS qui définit les secteurs dans lesquels des servitudes peuvent être instaurées.

C'est pourquoi il était juste de mentionner à la fois les POS et les PLU dans les articles L. 342-18 et L. 342-19 du code du tourisme.

● Il s'agit ensuite de la composition du comité départemental du tourisme. Celle-ci était fixée par l'article 7 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 précitée, codifié à l'article L. 132-3 du code du tourisme. Alors que la rédaction initiale mentionnait des représentants des « *offices de tourisme* » et des « *professions du tourisme et des loisirs* », le texte du code adopte une rédaction plus large, mentionnant « *les offices de tourisme et les syndicats d'initiative* » d'une part, et « *les professions du tourisme, du thermalisme, et des loisirs* », d'autre part. Aucune de ces deux modifications ne constitue une modification de fond : les dénominations « *office de tourisme* » et « *syndicats d'initiative* » regroupent en réalité les mêmes catégories d'organismes, et les « *professions du thermalisme* » entrent, par nature, dans le champ des « *professions du tourisme* ». Ces deux modifications ont pour seul objet d'harmoniser la rédaction de la composition du comité départemental du tourisme avec celle du comité régional du tourisme ⁽¹⁾.

e) Des dérogations applicables à l'outre-mer

L'article 36 de la loi d'habilitation précitée autorisait le Gouvernement à prévoir, par ordonnance et « *en tant que de besoin, les adaptations nécessitées par les caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer et par la prise en compte des intérêts propres, au sein de la République, de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des Terres australes et antarctiques françaises et des îles Wallis et Futuna* ».

Pour les autres collectivités d'outre-mer, dans les matières qui restent de la compétence de l'État, l'article 74-1 de la Constitution donne au Gouvernement une habilitation permanente pour étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu le recours à cette procédure.

(1) Cette rédaction est issue de l'article 4 de la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme, article codifié à l'article L. 131-4 du code du tourisme.

Ainsi, l'ordonnance de codification prévoit :

– pour les collectivités départementales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, une extension adaptée des dispositions du code ;

– pour les départements d'outre-mer (DOM) que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, des adaptations des dispositions du code.

S'agissant des DOM, ces adaptations sont justifiées par leur situation particulière, conformément à l'article 73 de la Constitution qui dispose que les lois et règlements « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, les adaptations sont justifiées par la prise en compte « *des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* », conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution.

Votre rapporteur estime qu'il n'y a pas lieu de contester ces adaptations.

Votre rapporteur estime donc que le code ainsi proposé est globalement satisfaisant, dans la mesure où il a un périmètre pertinent, une architecture cohérente, que ses dispositions ne trahissent pas le droit existant et que cette codification ouvre la voie aux réformes du droit du tourisme en cours.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GENERALE

Lors de sa réunion du mardi 3 mai 2005, la Commission a examiné, sur le rapport de Mme Hélène Tanguy, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme (n° 2162).

Invitée par le Président Patrick Ollier à présenter à la Commission le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2004-1390 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme, **Mme Hélène Tanguy, rapporteur**, a rappelé que la création de ce code avait été lancée en 2000, sous la précédente législature, et que le projet de code avait recueilli les avis positifs des juristes de la commission supérieure de codification comme des professionnels du comité national du tourisme.

Elle a ensuite rappelé que le Gouvernement avait été habilité à promulguer par ordonnance la partie législative de ce code en vertu de l'article 33 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, et que cette habilitation encadrait le travail du Gouvernement en précisant qu'il devait codifier le droit du tourisme à droit constant, c'est-à-dire sans modification substantielle du droit applicable.

Elle a ensuite indiqué que l'examen d'un projet de loi de ce type soulevait trois questions relatives à l'intérêt d'une codification du droit du tourisme, à la qualité du code annexé à l'ordonnance n° 2004-1390 du 20 décembre 2004, et à l'intérêt d'une ratification explicite de cette ordonnance.

S'agissant d'abord de l'intérêt de la codification du droit du tourisme, le rapporteur a d'abord admis qu'il y avait plus urgent dans le calendrier parlementaire, et rappelé que c'était pour cette raison que le législateur avait choisi de déléguer ce travail au Gouvernement, en utilisant la méthode de la codification par ordonnance.

Ella a ensuite souligné que la codification du droit du tourisme était particulièrement souhaitable pour deux raisons.

D'une part, elle a estimé que la codification permettait de rendre plus accessible et plus intelligible un droit de plus en plus complexe, rappelant que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 sur la loi habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de certains codes, avait reconnu à cet objectif une valeur constitutionnelle. Elle a ainsi souligné que pour que nul ne soit censé ignorer la loi, il fallait la rendre lisible et compréhensible.

D'autre part, elle a souligné que la codification répondait à une demande des acteurs du tourisme, confrontés à un droit de plus en plus complexe et de plus en plus épars. Elle a noté que si certains grands groupes disposaient de services juridiques importants, tel n'était pas le cas de la plupart des 200 000 entreprises et du million de personnes qui relèvent de ce secteur économique. Elle a observé en effet que la plupart de ces sociétés étaient de très petites entreprises, et que leurs dirigeants, dans leur grande majorité, n'avaient pas reçu de formation juridique adaptée à leurs responsabilités, notant par ailleurs qu'il n'était pas rare qu'ils créent leur petite entreprise après un parcours professionnel étranger au secteur du tourisme. Elle a souligné par ailleurs que ces entreprises ont de plus en plus besoin de moyens juridiques, constatant que le contentieux lié aux activités touristiques se développait, qu'il soit lié à des accidents survenus par exemple dans les piscines ou sur les remontées mécaniques, ou qu'il soit lié à l'application de normes législatives ou réglementaires de plus en plus précises, à l'image des règlements sanitaires, des règlements d'urbanisme ou des normes de sécurité. Elle a donc estimé qu'il était important, pour ces très petites entreprises, de disposer d'un manuel juridique unique et clair.

S'agissant ensuite du code tel qu'il est proposé, le rapporteur a jugé son architecture globale satisfaisante. Admettant qu'il serait illusoire de penser que la création de ce code solderait tous les problèmes liés au tourisme, elle a jugé son périmètre suffisamment large pour englober l'essentiel des dispositions législatives applicables. Elle a souligné par ailleurs la difficulté de définir un périmètre pertinent pour un code, compte tenu du caractère transversal du droit du tourisme, qui regroupe, entre autres, des normes de droit commercial, de droit rural ou de droit social. Elle a rappelé que certains parlementaires avaient souhaité que d'autres pans de la législation soient intégrés au code du tourisme, et notamment les dispositions relatives aux casinos ; elle a toutefois estimé qu'il fallait reconnaître que le périmètre du code du tourisme avait été défini de façon raisonnable. Constatant que deux propositions de loi relatives au régime des casinos avaient été déposées récemment, elle a évoqué la possibilité d'un débat spécifique sur ce sujet.

Pour ce qui est du contenu du code, elle a constaté que le principe de codification à droit constant avait été parfaitement respecté, rappelant que l'habilitation dont disposait le Gouvernement lui laissait le soin de prendre des mesures d'harmonisation du droit, de correction rédactionnelle, de reclassement de certaines mesures au titre de la hiérarchie des normes, ainsi que d'extension des mesures nationales à l'outre-mer. Elle a jugé que le Gouvernement avait utilisé raisonnablement ces quatre facultés.

Elle a ensuite souligné qu'il ne fallait pas attendre plus de l'exercice de codification à droit constant.

Elle a ainsi rappelé que le code n'était pas un instrument de réforme du droit du tourisme, soulignant par ailleurs que des réformes du droit du tourisme sont en cours, indépendamment de la codification. Elle a cité notamment l'ordonnance n° 2005-174 du 24 février 2005 relative à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours qui simplifie le droit applicable aux agences de voyage.

Elle a aussi rappelé que le code n'était pas non plus une compilation exhaustive de tous les textes concernant plus ou moins le tourisme. Elle a ainsi admis que certaines dispositions d'autres codes auraient pu être intégrées au code du tourisme, citant notamment celles qui encadrent le travail saisonnier. Toutefois, elle a rappelé que le code du tourisme ne serait vraiment accessible et intelligible que s'il n'intégrait que des dispositions exclusivement liées aux activités touristiques.

S'agissant enfin de l'intérêt de ratifier l'ordonnance de codification, le rapporteur a estimé que la discussion de ce projet de loi permettait au Parlement de contrôler le travail accompli par le Gouvernement dans le domaine législatif. Elle a rappelé que M. Etienne Blanc, rapporteur du projet de loi d'habilitation, plaidait pour un véritable « *droit de suite* » parlementaire, pour que le recours à l'article 38 de la Constitution ne dépossède pas excessivement le Parlement de ses pouvoirs.

Elle a ensuite jugé que les délais impartis au Gouvernement avaient été respectés, et que l'élaboration de la partie réglementaire du code du tourisme était en bonne voie. Elle a indiqué que celle-ci devrait être adoptée à la fin de l'année, délai qu'elle a jugé raisonnable.

S'agissant des modifications susceptibles d'être apportées au code du tourisme dans le cadre de la discussion du présent projet de loi, elle a indiqué que le projet de loi en comportait déjà deux : d'une part, l'intégration au code du tourisme du régime de contrôle des tapis roulants neige, et d'autre part, une correction rédactionnelle des dispositions relatives à l'agence nationale pour les chèques-vacances.

Elle a indiqué qu'elle soumettrait à la Commission plusieurs amendements tendant à mieux prendre en compte, dans le code du tourisme, le tourisme rural et les refuges de montagne. Elle a précisé qu'elle proposerait aussi une mesure tendant à combler une lacune juridique et élargissant aux départements et aux syndicats mixtes la possibilité de demander au préfet l'instauration de servitudes pour le passage et l'aménagement des pistes de ski, possibilité qui n'appartient jusqu'à présent qu'aux communes et à leurs groupements.

En conclusion, elle a estimé que le code du tourisme avait vocation à devenir la « bible » des acteurs du tourisme et, par extension, de presque tous les Français qui pratiquent des activités touristiques. Elle a aussi relevé que le code du tourisme faciliterait le travail de certains partenaires de justice comme les conciliateurs, quand

ils sont saisis de contentieux locaux dans le domaine du tourisme. Elle a indiqué en outre que ce code constituait un signe fort de reconnaissance de la filière touristique, dont elle a souligné l'importance économique.

S'exprimant au nom du groupe UMP, **M. Martial Saddier** a souligné l'importance de ce texte pour le secteur du tourisme et les territoires, qu'il s'agisse du littoral, de la montagne ou du monde rural. Avec 75 millions de touristes par an, la France représente la première destination au monde. Ce secteur représente 6 % du produit intérieur brut, concerne 200 000 entreprises et fait travailler 2 millions de personnes. En outre, 35 000 emplois ont été créés entre 2001 et 2003 grâce à cette activité. Il a souligné l'attachement manifesté par le gouvernement à ce secteur qui s'est traduit par la réunion en 2003 et 2004 du comité interministériel du tourisme, qui ne s'était plus réuni depuis vingt ans et par la tenue des Assises nationales du tourisme en décembre 2003. Ce code du tourisme est donc une bonne nouvelle car il favorise une meilleure accessibilité du droit et répond à une attente forte des consommateurs et des professionnels de ce secteur. Outre l'adoption par ordonnance de la partie législative de ce code, il faut également souligner l'importance du travail réglementaire déjà effectué. L'ordonnance du 20 décembre 2004 procède à une codification à droit constant et le projet de loi de ratification intègre également dans le code certaines dispositions concernant la montagne, relatives notamment aux tapis roulant, résultant de la loi sur le développement des territoires ruraux. La loi d'habilitation du 2 juillet 2003 est ainsi respectée à la fois sur le fond et sur la forme, s'agissant en particulier du délai de trois mois fixé pour le dépôt du projet de ratification.

Enfin, l'adoption de ce code intervient dans un contexte marqué par l'apparition de nouveaux enjeux pour notre pays, tel l'accueil de nouvelles populations touristiques en provenance notamment de la Chine, qui rend d'autant plus nécessaire l'existence d'un document unique accessible aux professionnels du tourisme.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, **Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont** a indiqué que ce code, qui a vocation à rassembler les règles de droit en vigueur, était très attendu et que ce travail avait été initié dès le printemps 2001. Elle a cependant observé que, si ce recueil de normes jusque-là disparates était un outil précieux pour les professionnels et l'ensemble des citoyens, il ne restait qu'un simple cadre et ne faisait pas une politique.

M. Jean-Michel Couve s'est félicité de l'adoption de ce code, qui renforce l'existence institutionnelle du tourisme et permet une meilleure prise en considération de ce secteur dont il a souligné l'importance économique, sociale et en termes d'aménagement du territoire. Rappelant que l'ouverture de nouveaux marchés

prometteurs était un enjeu majeur, il a observé que les acteurs du tourisme devaient aussi faire face aux conséquences de l'approfondissement de la décentralisation.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ratification de l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme

L'article 1^{er} tend à ratifier l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme, dont votre rapporteur vous a exposé le dispositif.

Ratifier explicitement une ordonnance de codification présente deux intérêts principaux : elle donne une valeur législative aux ordonnances, qui ne peuvent donc plus être contestées devant le juge administratif, et elle offre au législateur une occasion de modifier la partie législative du code annexé à l'ordonnance.

Pour acquérir une valeur législative et ne plus être contestables devant le juge administratif, les ordonnances prises par le Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution doivent en effet être ratifiées par le Parlement. Celui-ci peut le faire dans les formes prévues par l'article 38 de la Constitution, c'est-à-dire en adoptant un article de loi ratifiant chaque ordonnance : cette procédure revient à une ratification explicite, seule forme de ratification expressément prévue par la Constitution.

Ce projet de loi permet par ailleurs de procéder à une première mise à jour du code, ainsi que de rectifier certaines erreurs matérielles. Le Gouvernement propose certaines modifications, et votre rapporteur en propose d'autres.

La rédaction de l'article 1^{er} tend à préciser que l'ordonnance est ratifiée « telle que modifiée par la présente loi ». Cette précision est inutile, dans la mesure où le législateur peut modifier directement le code du tourisme dans la loi qui en porte ratification. Votre rapporteur vous proposera donc de la supprimer (**amendement n° 1**).

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis elle a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

Article 2

(articles L. 342-17-1 [nouveaux], L. 411-13 et L. 411-14 du code du tourisme)

Modifications apportées au code du tourisme

L'article 2 tend à effectuer une **première mise à jour du code du tourisme**. Il s'agit d'une part de dispositions concernant les **tapis roulants**,

d'autre part de deux modifications au **statut de l'Agence nationale pour les chèques-vacances**.

Ainsi, le **paragraphe I** de l'article 2 tend à intégrer au code du tourisme l'article 50 *bis* de la loi « montagne » dans un article nouveau L. 342-17-1.

Cet article 50 *bis* a été inséré dans la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne par l'article 43 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

En effet, au cours de la discussion du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, le Sénat en première lecture, puis l'Assemblée nationale en deuxième lecture, avaient adopté une disposition tendant à soumettre les « tapis roulants neige » à un système d'autorisation préalable et de contrôle technique strict ⁽¹⁾. Cette disposition avait été supprimée, à l'initiative du Gouvernement, et transférée à l'article 43 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, pour pouvoir entrer en vigueur dès la saison de ski 2004-2005.

L'objet de cet article 50 *bis* est d'étendre aux « *tapis roulants assurant un transport à vocation touristique ou sportive dans les stations de montagne* » le champ d'application du dispositif de contrôle technique prévu par l'article 50 de la loi « montagne » aujourd'hui codifié à l'article L. 342-17 du code du tourisme. Aussi est-il logique de codifier l'article 50 *bis* de la loi montagne par l'introduction d'un article L. 342-17-1.

Le **paragraphe II** du présent article tend à corriger une **imprécision rédactionnelle dans l'énoncé des statuts et missions de l'Agence nationale pour les chèques-vacances** à l'article L. 411-13 du code du tourisme.

En effet, l'article L. 411-13 du code du tourisme reprend les trois premiers alinéas de l'article 5 de l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques vacances. Cet article définissait l'agence comme un établissement public « *seul chargé notamment d'émettre les chèques-vacances* ». Cette rédaction donnait à l'Agence nationale pour les chèques-vacances un monopole d'émission des chèques-vacances, et indiquait que ceci constituait sa mission essentielle, mais pas exclusive.

Le terme « *seul* » a été introduit dans le texte de l'ordonnance par l'article 8 de la loi n° 99-584 du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant création des chèques vacances.

Or la rédaction initialement retenue pour l'article L. 411-13 du code dispose que l'établissement public « *est chargé notamment d'émettre les chèques-vacances* ». En supprimant le terme « *seul* », cette rédaction est plus élégante que la précédente, mais elle ne donne plus le monopole d'émission des chèques-vacances à l'Agence nationale pour les chèques vacances.

(1) Il s'agissait de l'article 62 ter A du projet de loi en cours de discussion.

Aussi le présent paragraphe tend-il à réintroduire le terme « *seul* » pour rétablir cette précision, et à supprimer le terme « *notamment* », pour alléger la rédaction de l'article 5 de l'ordonnance précitée. Pour répondre aux impératifs de la codification à droit constant, le paragraphe III du présent article tend à réintroduire l'idée que l'émission des chèques-vacances ne constitue pas la seule mission de l'agence.

Ainsi, le **paragraphe III** tend à modifier la rédaction de l'article L. 411-14 du code du tourisme, qui traite des missions de l'Agence nationale pour les chèques-vacances, en y réintroduisant l'idée que l'émission des chèques-vacances ne constitue pas la seule mission de l'agence.

Dans sa rédaction actuelle, la première phrase de cet article dispose que « *l'agence a pour mission de gérer et de développer le dispositif des chèques-vacances* ». Telle quelle, cette rédaction laisse entendre que l'émission des chèques-vacances constitue la mission exclusive de l'agence. C'est donc ici qu'il est proposé d'introduire le terme « *essentielle* » pour qualifier le terme « *mission* ».

Cet article visait à regrouper toutes les modifications au code du tourisme proposées par le Gouvernement, l'article 3 étant consacré aux abrogations nécessaires. Or votre rapporteur proposera d'autres rectifications du code du tourisme.

C'est pourquoi la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel (**amendement n° 2**) du rapporteur tendant à consacrer cet article aux seules modifications du code du tourisme relatives au statut de l'agence nationale pour les chèques-vacances. Puis elle a *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Article 3

Abrogation de l'article 50 bis de la loi « montagne » à des fins de coordination

Cet article tend à abroger l'article 50 *bis* de la loi « montagne » que le paragraphe I de l'article précédent tend à codifier.

A des fins de coordination avec les modifications adoptées à l'article 2, votre rapporteur vous propose d'intégrer à cet article les dispositions de l'article 2 tendant à codifier l'article 50 *bis* de la loi « montagne ».

La Commission a donc *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 3**) tendant à consacrer cet article à la codification de l'article 50 *bis* de la loi « montagne ». Puis elle a *adopté* l'article 3 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 3

(article L. 236-1 [nouveau] du code du tourisme)

Définition du refuge de montagne

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur (**amendement n° 4**) tendant à codifier la définition du refuge de montagne issue de l'article 193 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Ainsi, cet article additionnel tend, d'une part, à créer un article L. 236-1 relatif aux refuges de montagne et, d'autre part, à abroger l'article 193 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 précitée.

En effet, l'article 193 de la loi n° 2005-157 précitée a défini le refuge de montagne comme « **un établissement recevant du public, en site isolé de montagne, gardé ou non gardé** », renvoyant à un décret en cours d'élaboration pour en préciser les caractéristiques.

Or le titre II du livre III du code du tourisme comporte un chapitre 6 intitulé « *refuges de montagne* », qui ne comprend aucun article.

Aussi, le **paragraphe I** de cet article additionnel tend à codifier cette disposition à l'emplacement qui est prévu pour elle dans le code du tourisme. En conséquence, le **paragraphe II** de cet article tend à supprimer l'article de la loi relative au développement des territoires ruraux ainsi codifié.

Article additionnel après l'article 3

Régime d'établissement des servitudes destinées à permettre le passage et l'aménagement de pistes de ski

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur (**amendement n° 5**) tendant à adapter les conditions d'établissement des servitudes destinées à permettre le passage et l'aménagement des pistes de ski, en permettant aux syndicats mixtes et aux départements de demander la création de ces servitudes, comme le peuvent actuellement les communes et leurs groupements.

Le régime de cette servitude est défini par les articles L. 342-20 à L. 342-26 du code du tourisme. L'article L. 342-20 définit l'objet de cette servitude ; l'article L. 342-21 dispose qu'elle « *est créée par décision motivée de l'autorité administrative compétente sur proposition du conseil municipal de la commune ou de l'organe délibérant du groupement de communes intéressées* ». L'article L. 342-24 règle les conditions d'indemnisation du propriétaire du fonds grevé par la servitude.

L'aménagement des pistes de ski et des remontées mécaniques relève généralement de la compétence des communes ou de leurs groupements. Toutefois, dans certaines stations de ski, cette compétence est dévolue au

département ou à un syndicat mixte. Il semble donc légitime que ceux-ci disposent des mêmes moyens juridiques que les communes et leurs groupements dans l'exercice de cette compétence.

Aussi, le **paragraphe I** de cet article tend à étendre le bénéfice de la servitude de passage et d'aménagement des pistes de ski aux départements et aux syndicats mixtes, lorsque ceux-ci sont compétents pour l'organisation du service des remontées mécaniques.

Le **paragraphe II** du présent article tend à élargir au département et aux syndicats mixtes concernés la possibilité de proposer à l'autorité administrative de créer une servitude.

Le **paragraphe III** de cet article additionnel mentionne le département et le syndicat mixte au rang des organismes susceptibles d'être saisis d'une demande d'indemnisation des propriétaires des fonds grevés par la servitude mentionnée à l'article L. 342-20.

Article additionnel après l'article 3

(article L. 343-1 [nouveau] du code du tourisme)

Règles relatives aux activités touristiques en milieu rural

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur (**amendement n° 6**) tendant à insérer dans le code du tourisme un article L. 343-1 (nouveau) renvoyant aux articles L. 112-18, L. 311-1 et L. 722-1 du code rural pour définir les règles applicables aux activités touristiques en milieu rural, et reproduisant en position « suiveuse » les dispositions de l'article L. 311-1 du code rural.

Le **paragraphe I** de cet article additionnel insère donc un article L. 343-1 (nouveau) dans la section 1 du chapitre 3 du titre IV du livre III, relative aux règles applicables aux activités touristiques en milieu rural.

Cette section 1, intitulée « *activités touristiques en milieu rural* », est jusqu'à présent dépourvue de dispositions législatives. Or les articles L. 112-18, L. 311-1 et L. 722-1 du code rural comportent des dispositions relatives au tourisme rural.

En effet, la rédaction de l'article L. 311-1 du code rural issue de la loi du 23 février 2005 précitée qualifie d'activités « *réputées agricoles* » ayant « *un caractère civil* » (et non commercial) les « *activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation* ». Cette catégorie d'activités intègre les activités touristiques dérivées de l'activité agricole— gîtes ruraux et accueil à la ferme notamment.

Les deux premiers alinéas de l'article L. 722-1 du code rural, issus de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, placent sous le **régime de protection sociale** des non-salariés des professions agricoles les personnes qui travaillent au sein d'« établissements de toute nature dirigés par l'exploitant agricole en vue de la transformation, du conditionnement et de la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production » ainsi qu'au sein de « structures d'accueil touristique, précisées en tant que de besoin par décret ⁽¹⁾, situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celle-ci, notamment d'hébergement et de restauration ».

La loi relative au développement des territoires ruraux a aussi créé un article L. 112-18 du code rural relatif aux **sociétés d'investissement et de développement rural** (SIDER). Ces SIDER sont chargées de « favoriser dans les zones de revitalisation rurale... la réalisation ou la rénovation d'équipements touristiques, culturels, de loisirs et sportifs ».

L'article L. 343-1 (nouveau) reproduirait l'article L. 311-1 du code rural en disposition suivieuse et ferait un renvoi simple aux deux autres dispositions.

Le **paragraphe II** de cet article additionnel procède, à des fins de coordination, au changement de numérotation des articles composant les sections 2 à 6 du titre IV du livre III du code du tourisme, ainsi qu'à la modification des références faites à ces articles par d'autres articles du code du tourisme.

En effet, un article L. 343-1 existe à la section qui suit celle dans laquelle le présent article additionnel insère un nouvel article L. 343-1. Aussi convient-il de décaler la numérotation des articles L. 343-1 à L. 343-8, pour prendre en compte l'insertion du nouvel article L. 343-1.

Le **paragraphe III** de cet article additionnel rectifie, à des fins de coordination, les renvois aux articles L. 343-1 à L. 343-8 pour prendre en compte la nouvelle numérotation que leur donne le paragraphe précédent.

*

* *

Puis la Commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

(1) Décret n° 2003-685 du 24 juillet 2003 relatif au caractère agricole des activités d'accueil touristique situés sur l'exploitation agricole, qui définit les structures d'accueil touristique en milieu rural « comme... celles permettant d'effectuer des locations de logement en meublé, des prestations d'hébergement en plein air, des prestations de loisirs ou des prestations de restauration. Pour les prestations de restauration, les produits utilisés doivent provenir en grande partie directement de l'exploitation ».

En conséquence, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire vous demande d'adopter le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme (n° 2162), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Code du tourisme</p> <p>Livre III Équipements et aménagements Titre IV Aménagements et réglementation des espaces à vocation touristique Chapitre 2 Montagne Section 3 Remontées mécaniques et pistes de ski</p> <p>Livre IV Financement de l'accès aux vacances et fiscalité du tourisme Titre I^{er} Accès aux vacances Chapitre 1^{er} Chèques-vacances Section 2 Agence nationale pour les chèques-vacances</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Est ratifiée, telle que modifiée par la présente loi, l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme.</p> <p>Article 2</p> <p><i>Les dispositions du code du tourisme annexées à l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 précitée sont ainsi modifiées :</i></p> <p><i>I.- Après l'article L. 342-17, est inséré un article L. 342-17-1 rédigé comme suit :</i></p> <p><i>« Art. L. 342-17-1.- Les dispositions de l'article L. 342-17 s'appliquent aux tapis roulants assurant un transport à vocation touristique ou sportive dans les stations de montagne. En outre, ces équipements sont soumis, avant mise en exploitation, à l'autorisation prévue par l'article L. 445-1 du code de l'urbanisme.</i></p> <p><i>« Les conditions d'application du présent article sont précisées par un décret en Conseil d'Etat. »</i></p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>L'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme est ratifiée.</p> <p>(amendement n° 1)</p> <p>Article 2</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>I.- Supprimé (cf. Article 3)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Art. L. 411-13.- Un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière, prenant le nom d'Agence nationale pour les chèques-vacances, est chargé notamment d'émettre les chèques-vacances dans les conditions fixées à l'article L. 411-11, et de les rembourser aux collectivités publiques et aux prestataires de services mentionnés aux articles L. 411-1 à L. 411-3.</p>	<p>II- Au premier alinéa de l'article L. 411-13, les mots : « chargé notamment » sont remplacés par les mots : « seul chargé ».</p>	<p>1° Dans le premier ... L. 411-13 du code du tourisme, les mots chargé » ;</p>
<p>Cet établissement est habilité à financer des opérations de nature à faciliter les activités de loisirs des bénéficiaires, notamment par des aides destinées aux équipements de tourisme et de loisirs à vocation sociale.</p>	<p>III- La première phrase de l'article L. 411-14 est ainsi rédigée : « L'agence a pour mission essentielle de gérer et de développer le dispositif des chèques vacances. »</p>	<p>2° La L. 411-14 du même code est ainsi rédigée chèques-vacances. »</p>
<p>Art. L. 411-14.- L'agence a pour mission de gérer et de développer le dispositif des chèques-vacances. Conformément aux orientations définies par son conseil d'administration, elle attribue des aides en faveur des actions relatives aux équipements de tourisme et de loisirs à vocation sociale ainsi qu'en faveur des actions contribuant à l'application des politiques sociales du tourisme et des vacances.</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p>Livre III Equipements et aménagements Titre IV Aménagements et réglementation des espaces à vocation touristique Chapitre 2 Montagne Section 3 Remontées mécaniques et pistes de ski</p>	<p>I.- Après l'article L. 342-17 du code du tourisme, il est inséré un article L. 342-17-1 ainsi rédigé :</p>	<p>« Art. L. 342-17-1. – Les dispositions de l'article L. 342-17 s'appliquent aux tapis roulants assurant un transport à vocation touristique ou sportive dans les stations de montagne. En outre, ces équipements sont soumis, avant mise en exploitation, à</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne Titre III : Du développement économique et social en montagne. Chapitre II : De l'organisation et de la promotion des activités touristiques. Section II : De l'organisation des services de remontées mécaniques et des pistes.</p> <p>Art. 50 bis.- Les dispositions de l'article 50 s'appliquent aux tapis roulants assurant un transport à vocation touristique ou sportive dans les stations de montagne. En outre, ces équipements sont soumis à l'autorisation avant mise en exploitation prévue par l'article L. 445-1 du code de l'urbanisme.</p> <p>Les conditions d'application du présent article sont précisées par un décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>L'article 50 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est abrogé.</p>	<p><i>l'autorisation prévue par l'article L. 445-1 du code de l'urbanisme.</i></p>
<p>Code du tourisme Livre III Équipements et aménagements Titre II Hébergements autres qu'hôtels et terrains de camping Chapitre 6 Refuges de montagne</p>		<p><i>« Les conditions d'application du présent article sont précisées par un décret en Conseil d'État. ».</i></p>
<p>Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux Art. 193.- Un refuge est un établissement recevant du public, en site isolé de montagne, gardé ou non gardé. Ses caractéristiques sont définies par décret.</p>		<p><i>II.- L'article 50 bis ...</i></p> <p><i>... abrogé.</i></p> <p>(amendement n° 3)</p>
		<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I.- Dans le chapitre 6 du titre II du livre III du code du tourisme, il est inséré un article L. 326-1 ainsi rédigé :</i></p>
		<p><i>« Art. L. 326-1 – Un refuge est un établissement recevant du public, en site isolé de montagne, gardé ou non gardé. Ses caractéristiques sont définies par décret. »</i></p>
		<p><i>II.- L'article 193 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux est abrogé.</i></p> <p>(amendement n° 4)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code du tourisme Livre III Equipements et aménagements Titre IV Aménagement et réglementation des espaces à vocation touristique Chapitre 2 Montagne Section 3 Remontées mécaniques et pistes de ski</p> <p>Art. L. 342-20.- Les propriétés privées ou faisant partie du domaine privé d'une collectivité publique peuvent être grevées au profit de la commune ou du groupement de communes concerné d'une servitude destinée à assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski et des sites nordiques, le survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques, l'implantation des supports de lignes dont l'emprise au sol est inférieure à quatre mètres carrés, le passage des pistes de montée, les accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et la protection des pistes et des installations de remontée mécanique ainsi que les accès aux voies d'alpinisme et d'escalade en zone de montagne.</p> <p>Art. L. 342-21.- La servitude est créée par décision motivée de l'autorité administrative compétente 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. En cas d'opposition du conseil municipal d'une commune intéressée, elle est créée par décret en Conseil d'Etat. Le dossier de la servitude est tenu à la disposition du public pendant un mois à la mairie de la commune concernée.</p> <p>Art. L. 342-24.- La servitude instituée en vertu des articles L. 342-20 à L. 342-23 ouvre droit à indemnité s'il en résulte pour le propriétaire du terrain ou l'exploitant un préjudice direct,</p>		<p style="text-align: center;"><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I.- Dans l'article L. 342-20 du code du tourisme, après les mots : « groupement de communes », sont insérés les mots : « ou le département ou le syndicat mixte ».</i></p> <p><i>II. Dans la première phrase de l'article L. 342-21 du même code, après le mot : « intéressées », sont insérés les mots : « ou, le cas échéant, du syndicat mixte ou du conseil général ».</i></p>

Texte en vigueur

matériel et certain. Cette indemnité est à la charge du bénéficiaire de la servitude. La demande d'indemnité doit, sous peine de forclusion, parvenir à la commune ou au groupement de communes bénéficiaires de la servitude dans un délai d'un an à compter de la date où le dommage a été causé ou révélé.

Chapitre 3
Espace rural et naturel
Section 1
Activités touristiques en milieu rural

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

III.- Dans la dernière phrase de l'article L. 342-24 du même code, après les mots : « groupement de communes », sont insérés les mots : « ou au syndicat mixte ou au département ».

(amendement n° 5)

Article additionnel

I.- Dans la section 1 du chapitre 3 du titre IV du livre III du code du tourisme, est inséré un article L. 343-1 ainsi rédigé :

Art. L. 343-1.— Les règles relatives aux activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation sont fixées par l'article L. 311-1 du code rural ci-après reproduit :

« Art. L. 311-1 du code rural – Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. Les activités de cultures marines sont réputées agricoles, notwithstanding le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent. Il en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle.

« Les activités agricoles ainsi définies ont un caractère civil. »

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Les règles relatives au régime de protection sociale des non salariés des professions agricoles applicables aux personnes exerçant une activité dans des structures d'accueil touristique situées sur l'exploitation ou dans les locaux de celles-ci sont fixées par les deux premiers alinéas de l'article L. 722-1 du code rural.

Les règles relatives aux activités économiques exercées par les sociétés d'investissement pour le développement rural dans les zones de revitalisation rurale sont fixées par l'article L. 112-18 du code rural.

II.- Les articles L. 343-1, L. 343-2, L. 343-3, L. 343-4, L. 343-5, L. 343-6, L. 343-7 et L. 343-8 du même code deviennent respectivement les articles L. 343-2, L. 343-3, L. 343-4, L. 343-5, L. 343-6, L. 343-7, L. 343-8 et L. 343-9.

III.- Dans l'article L. 361-2 du même code, la référence L. 343-7 est remplacée par la référence L. 343-8 et dans l'article L. 363-1, les références L. 343-1, L. 343-2, L. 343-3 et L. 343-5 sont remplacées par les références L. 343-2, L. 343-3, L. 343-4 et L. 343-6.

(amendement n° 6)

N° 2288 – Rapport de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme (rapporteure : Mme Hélène Tanguy)