

LES FONDEMENTS DE L'INTERVENTION LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE EN TOURISME

1. LES RAISONS DE L'INTERVENTION

La situation de vulnérabilité des touristes face aux prestataires de services a amené les États à réglementer l'activité touristique afin d'assurer leur protection comme consommateurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, ce qui, indirectement, contribue aussi à préserver la réputation nationale. À ces deux raisons que nous traiterons ensemble, l'une étant dans le prolongement de l'autre, il faut ajouter la volonté des pouvoirs publics de garantir un fonctionnement efficace du marché et de protéger l'environnement naturel, culturel et social des milieux d'accueil.

1.1. La protection du consommateur et la réputation nationale

Pour normaliser ou provoquer l'équilibre des rapports entre professionnels et consommateurs, les États ont adopté des lois qui sanctionnent

pénalement les infractions. Ce droit pénal de la consommation, aussi important soit-il, ne constitue pas à lui seul tout le droit de la consommation, car il est complété de règles issues du droit civil, du droit commercial, voire du droit administratif.

Jean Calais-Auloy répartit les règles visant à protéger le voyageur ou le touriste «selon qu'elles concernent le dommage corporel, le dommage causé aux bagages ou l'organisation du voyage¹». Certaines de ces règles, qui visent à préciser le régime de responsabilité en cas de dommages à la personne ou aux biens du touriste, sont soumises dans chaque pays aux dispositions d'un code civil ou de lois spécifiques ou générales de protection du consommateur, s'il y a lieu. D'autres règles ont un caractère préventif et sont sanctionnées pénalement par l'imposition d'amendes: elles visent à assurer la santé et la sécurité du voyageur, à lui offrir une information adéquate, à protéger son argent, à lui fournir des garanties quant à la moralité, à l'aptitude professionnelle et à la solvabilité du fournisseur de services (agent de voyages, hôtelier, transporteur, etc.). François Servoin a bien fait ressortir quelques-unes des raisons qui ont conduit les États à réglementer l'activité touristique: la situation de dépendance et de vulnérabilité du touriste face à son prestataire de services ainsi que la réputation nationale:

Le phénomène touristique se caractérise par une séparation géographique entre les domiciles des partenaires. Les transactions se font à distance.

Toute publicité élogieuse peut devenir mensongère et place le touriste en situation d'infériorité. Situé à grande distance, il n'a aucun élément de vérification de ce qu'on lui offre, il doit faire systématiquement confiance. Une fois sur place, il se trouve éloigné de son domicile qu'il n'a pas la possibilité de rejoindre. Même déçu, il est contraint d'accepter ce qu'on lui offre. Il se trouve dans une situation de constante dépendance vis-à-vis de son prestataire de service, car en toute hypothèse, il lui faut se loger, se nourrir et retourner d'où il vient. Pour éviter de telles situations, l'État veille à la qualité des prestations touristiques.

La réputation nationale ne serait qu'une simple question d'amour propre si le touriste étranger n'apportait des devises. Il importe qu'il soit reçu dans des conditions sans surprises. La qualité du service doit même l'inciter à revenir ou à envoyer ses compatriotes².

Pour les raisons alléguées par Servoin, le tourisme est l'un des secteurs économiques où les États sont intervenus le plus directement pour protéger l'une des parties, le consommateur. Cette tendance favorable au

-
1. Jean CALAIS-AULOY (1980). *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, p. 145. Pour une plus récente édition, voir Jean Calais-Auloy et Henry Temple (2010). *Droit de la consommation*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 726 p.
 2. François SERVOIN (1981). *Institutions touristiques et droit du tourisme*, Paris, Masson, p. 13.

consommateur se révélera tant dans les mesures à caractère préventif – que nous analyserons au chapitre 2 – que dans les décisions des tribunaux en matière civile (chapitre 3). On perçoit, depuis quelques années, une nette tendance des tribunaux à assujettir non seulement les organisateurs, mais aussi les intermédiaires de voyages à une obligation de résultat. Dans plusieurs législations, notamment en France et au Québec, des articles de lois soumettent les transporteurs à une obligation de résultat et rendent les hôteliers responsables des bagages déposés chez eux, ces derniers ne pouvant s'exonérer qu'en prouvant la faute du voyageur ou la force majeure³. Une directive européenne⁴ précise que le vendeur de voyages à forfait est responsable vis-à-vis du consommateur de la totalité des prestations prévues au contrat.

1.2. La régulation du marché

Pour garantir la libre concurrence, il faut la protéger et la réglementer! N'est-ce pas contradictoire? «L'expérience montre cependant qu'une concurrence absolument libre engendre des désordres et finit par se détruire elle-même car d'éliminations en éliminations elle aboutit à la création de monopoles.⁵» Les États ont adopté des lois et des règlements pour interdire les comportements anticoncurrentiels, individuels comme collectifs, et pour éviter la désorganisation du marché.

Au Québec, à la fin des années 1980, le remplacement de la Loi sur l'hôtellerie (*L.R.Q.*, c. H-3) par la Loi sur les établissements touristiques⁶ fut justifié, lors des débats à l'Assemblée nationale, non seulement par des motivations liées à la nécessaire protection du consommateur, mais aussi par celle «d'assurer un fonctionnement efficace du marché⁷». On se devait, selon le législateur, de mettre un terme au régime de «deux poids, deux mesures» et d'élargir le champ d'application de la loi, qui couvre maintenant un ensemble d'établissements d'hébergement dont plusieurs (auberges de jeunesse, camps de vacances, etc.) étaient auparavant exclus du champ d'application de la Loi sur l'hôtellerie.

3. Articles 1952 à 1954 du Code civil français; articles 2298 à 2301 du Code civil du Québec.

4. Directive du Conseil du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, article 5, *J.O. des Communautés européennes*, n° L. 158/59 du 23 juin 1990.

5. Yves GUYON (1980). *Droit des affaires*, tome 1, Paris, Economica, p. 757. L'italique est employé par l'auteur.

6. Cette loi porte, depuis les dernières modifications en l'an 2000, le titre de Loi sur les établissements d'hébergement touristique, *L.R.Q.*, c. E-14.2.

7. Notes explicatives, Loi sur les établissements touristiques, *L.Q.*, 1987, c. 12.

En France, diverses mesures législatives visent à contrer le paracommercialisme, soit en obligeant toute personne qui fait du commerce à respecter les obligations qui incombent normalement aux commerçants, soit en lui interdisant certaines actions. Le secteur du tourisme est particulièrement visé du fait du rôle des associations à but non lucratif dans ce secteur économique hautement concurrentiel.

Dans le même ordre d'idées, les États adoptent aussi des lois et des règlements qui instaurent des programmes de financement ou de crédit afin de dynamiser le marché et de susciter la croissance. Ces programmes peuvent autant stimuler le développement de l'offre que celui de la demande. La vulnérabilité de l'industrie touristique, sensible aux divers aléas provoqués par des événements politiques, par des perturbations économiques ou encore par des catastrophes naturelles, explique ce type de législation.

1.3. La protection de l'environnement naturel, culturel et social

Le tourisme met en relation des visiteurs et des visités et favorise la connaissance par les premiers du patrimoine naturel et culturel des lieux visités. Du moins le devrait-il! Les populations constituant les communautés d'accueil s'attendent au respect de leurs coutumes, de leurs religions, de leurs monuments et de leurs sites... sans parler des aspects liés à la sûreté des lieux, à la tranquillité et à la salubrité publique, qui relèvent plus particulièrement de l'ordre public. L'avènement du tourisme de masse a engendré une pression sur la culture spécifique de certaines populations et constitue même une menace pour certains lieux. Le paradoxe du tourisme, c'est qu'il détruit son objet si des mesures ne sont pas prises pour préserver certains lieux, certaines cultures originelles et, plus globalement, l'environnement naturel et culturel. C'est la vulnérabilité des lieux d'accueil qui ont amené les États à adopter des lois et des règlements visant non seulement à garantir l'ordre public, mais aussi à protéger des lieux précis (en constituant, entre autres, des parcs naturels, des réserves fauniques ou des sites historiques) ou des monuments (biens culturels, bâtiments représentatifs de l'histoire régionale ou nationale, voire de l'humanité), une protection qui n'interdit pas des actions de mise en valeur.

Au-delà des mesures propres à la protection des cultures locales, des sites ou de l'environnement, les législations concernant la planification et l'aménagement du territoire ou même celles relatives à la répartition des compétences dans le domaine du tourisme s'inscrivent dans cette même catégorie de raisons qui expliquent l'intervention de l'État dans le secteur du tourisme: permettre aux communautés d'accueil d'avoir une prise réelle sur le développement touristique dans le respect de leurs priorités.

2. FAUT-IL DÉRÉGLEMENTER L'INDUSTRIE TOURISTIQUE ?

Depuis une trentaine d'années, de nombreuses voix s'élèvent au sein des pouvoirs publics comme du patronat pour réclamer une plus grande déréglementation. C'est l'un des traits dominants du discours néolibéral des trois dernières décennies. Au Québec, du rapport Scowen *Réglementer moins et mieux*⁸, paru en 1986 sous les libéraux, à la création du Conseil et du Secrétariat à la déréglementation, mis en place par le gouvernement péquiste en 1996, sans oublier le plan d'action du gouvernement Charest en matière d'allègement réglementaire et administratif rendu public en août 2004⁹, la déréglementation constitue un leitmotiv qui semble transcender la ligne de parti. Encore récemment, en 2011, le gouvernement du Québec annonçait la création d'un groupe de travail sur la simplification réglementaire¹⁰.

La déréglementation ne fait toutefois pas nécessairement l'unanimité : dans plusieurs secteurs de l'activité économique, des dirigeants d'entreprises s'inquiètent d'un mouvement trop poussé de déréglementation qui provoquerait des perturbations dans la structure de marché de certaines industries ; des syndicalistes s'opposent à la déréglementation parce qu'elle compromettrait les conditions de travail des employés ; des associations de consommateurs s'en réjouissent parce qu'elle entraîne

-
8. La référence officielle de ce rapport est la suivante : GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉRÉGLEMENTATION (1986). *Réglementer moins et mieux*, Québec, Les Publications du Québec, 292 pages (vol. 1) ; 101 pages (vol. 2).
 9. SECRÉTARIAT DU COMITÉ MINISTÉRIEL DE LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2004). *Simplifier la vie des entreprises pour créer plus d'emplois et de richesses*, Plan d'action du gouvernement en matière d'allègement réglementaire et administratif, Québec, Gouvernement du Québec, 40 p. Faisant suite à ce document, la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif fut en quelque sorte adoptée officiellement par le Décret 111-2005 « Règles sur l'allègement des mesures de nature législative ou réglementaire ».
 10. « Le président du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable et ministre des Transports, M. Sam Hamad, et le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, M. Clément Gignac, ont annoncé aujourd'hui, dans le cadre de la Semaine de sensibilisation à la paperasserie de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), la création du Groupe de travail sur la simplification réglementaire et administrative. Ils étaient accompagnés pour l'occasion du député de Jean-Lesage et adjoint parlementaire au ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, M. André Drolet, et du député de Vanier, M. Patrick Huot. "Tout en reconnaissant que la réglementation est nécessaire afin d'assurer la protection du public et de l'environnement, notre gouvernement désire mettre en place des conditions permettant de bâtir un contexte d'affaires encore plus compétitif. Nous porterons une attention particulière aux mesures touchant les PME, puisque celles-ci sont davantage touchées par la réglementation et les formalités administratives", a indiqué le ministre Sam Hamad. » Gouvernement du Québec, *Communiqué* du 12 janvier 2011.

souvent une réduction des prix, mais s'inquiètent des conséquences sur la sécurité et la protection des consommateurs; des écologistes craignent les impacts de la déréglementation sur l'environnement.

Lors de la parution du rapport Scowen en 1986, un colloque¹¹ fut organisé sur le thème des «industries récréotouristiques à l'heure de la privatisation et de la déréglementation» à l'occasion duquel plusieurs participants manifestèrent des réserves à l'égard de la déréglementation et proposèrent plutôt un resserrement de la réglementation en matière d'hébergement touristique et de restauration. En 1998, Tourisme Québec amorça une étude¹² sur l'allègement législatif et réglementaire dans les établissements touristiques, mais les consultations auprès de représentants d'associations professionnelles révélèrent un désir de renforcer la réglementation dans bien des cas, même si tous souhaitaient un allègement administratif et bureaucratique. Dans un mémoire¹³ rendu public en 1997, l'Association des agents de voyages du Québec (ACTA-Québec) réclamait aussi un renforcement de la Loi et du Règlement sur les agents de voyages. Cette position fut entendue en 2009 et 2010, comme nous le verrons au chapitre 2 du présent ouvrage.

Que comprendre de ces positions qui, formulées par des dirigeants d'entreprises, semblent aller à l'encontre du discours dominant? Le terme «déréglementation» et son corollaire «réglementation» sont peut-être trop généraux et recouvrent des réalités voisines mais différentes.

2.1. Des distinctions nécessaires

Il faut d'abord distinguer le processus même de réglementation de la question de fond proprement dite.

Le processus de réglementation renvoie au mécanisme d'adoption des règlements au sens strict, c'est-à-dire des actes normatifs à caractère général et impersonnel, édictés en vertu des lois et qui, lorsqu'ils sont en vigueur, ont force de loi.

11. «Les industries récréotouristiques à l'heure de la privatisation et de la déréglementation», colloque organisé par le Centre d'études du tourisme, les 25 et 26 septembre 1986 dans le cadre des activités soulignant la Journée mondiale du tourisme 1986.

12. GROUPE DBSF (1998). *Étude visant l'allègement législatif et réglementaire applicable à certaines activités touristiques*, Montréal, Rapport d'étape 2, présenté à Tourisme Québec, 23 p.

13. ACTA-QUÉBEC (1996). *Pour une révision de la Loi et du Règlement sur les agents de voyages du Québec*, Montréal, ACTA-Québec.