

Un recours abusif à la législation déléguée ? Des exemples inquiétants extraits de la législation touristique

Louis Jolin

Volume 3, numéro 2, juillet 1984

L'intervention étatique dans le domaine du tourisme : premiers coups de sonde

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1080799ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1080799ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0712-8657 (imprimé)

1923-2705 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jolin, L. (1984). Un recours abusif à la législation déléguée ? Des exemples inquiétants extraits de la législation touristique. *Téoros*, 3(2), 7-10.
<https://doi.org/10.7202/1080799ar>

Un recours abusif à la législation déléguée?

par Louis Jolin*

Vu l'importance du pouvoir réglementaire au Québec comme dans les autres États modernes, des choix politiques de l'État québécois en matière touristique échappent au débat public et même au contrôle et à la surveillance de l'Assemblée nationale. Des exemples probants tirés de trois lois québécoises et de leurs règlements nous laissent songeurs et perplexes. Le caractère supposément complexe et technique du tourisme justifie-t-il à lui seul un tel recours à la législation déléguée?

Ce problème n'est évidemment pas propre à la législation touristique mais il mérite une fois de plus d'être soulevé. Ne faudrait-il pas redéfinir le rôle des assemblées législatives et accorder une place plus importante aux élus du peuple dans l'élaboration des lois à défaut de la leur accorder dans la formulation même des politiques?

Le droit n'est pas étranger au tourisme

Plusieurs des fonctions de l'État dans le domaine du tourisme⁽¹⁾, notamment la planification et le développement du tourisme, le contrôle des entreprises touristiques, la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles et culturelles prennent appui sur des actes législatifs et réglementaires ou se concrétisent par l'adoption et l'application de lois et de règlements.

Activité économique parmi les autres, le tourisme est un secteur dans lequel l'État est intervenu rapidement. Selon François Servoin dans son livre *Institutions touristiques et droit du tourisme*, «*le particularisme du tourisme a amené l'État à limiter la liberté du commerce et de l'industrie alors que dans d'autres secteurs, elle était encore considérée comme sacrée. Deux séries de raisons l'y ont conduit : la situation du touriste face à son prestataire de services ainsi que la réputation nationale.*»⁽²⁾

En effet, le touriste, éloigné de son domicile, se trouve dans une situation de constante dépendance vis-à-vis de son prestataire de services «*car en toute hypothèse, il lui faut se loger, se nourrir et retourner d'où il vient*»⁽³⁾. Même déçu le touriste est contraint d'accepter ce qu'on lui offre. C'est pour éviter de telles situations que l'État veille à la qualité des prestations touristiques. Jacques Demers dans son ouvrage *Le tourisme en péril* rappelle que «*le législateur n'a certes pas imposé des consignes (à travers les lois et les règlements) pour son bon plaisir, mais à cause des abus d'un certain nombre de tenanciers*»⁽⁴⁾ et «*pour corriger des situations abusives ou des négligences*»⁽⁵⁾.

La deuxième raison, «*la réputation nationale*», ne doit pas être comprise comme une simple question d'amour propre car le touriste apporte des devises étrangères. Il importe donc qu'il soit reçu dans des conditions qui l'inciteront à revenir ou à envoyer ses compatriotes.

À ces raisons qui expliqueraient l'intervention législative de l'État dans le secteur touristique, il faut ajouter bien sûr celles qui ont poussé les États de type libéral à intervenir de plus en plus dans le domaine économique. Cet interventionnisme se fonde sur la constatation que les mécanismes de marché sont incapables d'enrayer les crises économiques et les conséquences sociales qu'elles entraînent et sur la prise de conscience progressive de l'existence de finalités collectives qui ne correspondent pas à la seule somme des fonctions d'utilité individuelle⁽⁶⁾. Malgré le vent de déréglementation et de retour aux lois du marché qui souffle ces dernières années, l'État est toujours régulateur de la vie économique et même plus, il est lui-même un agent économique dans le domaine du tourisme comme dans les autres secteurs.

Bien qu'il m'ait apparu utile de rappeler les fondements de l'intervention législative de l'État dans le domaine du tourisme, le but de cet article n'est pas de les remettre en cause. Je veux plutôt questionner le processus législatif, c'est-à-dire la façon qu'utilise l'État pour élaborer et adopter les actes législatifs.

La formulation des politiques et la fabrication des lois

Pour guider ses actions, l'État élabore des politiques. J.E. Anderson définit une politique comme une ligne d'action finalisée suivie par un acteur ou un groupe d'acteurs confronté à un problème ou à un sujet d'intérêt⁽⁷⁾. Une politique suivie par un gouvernement ou une instance paragouvernementale constitue une politique gouvernementale ou une politique publique qui, contrairement à la politique commerciale d'une entreprise — pour ne mentionner que celle-là — revêt généralement un caractère coercitif par rapport au citoyen et se traduit par l'adoption de lois ou de règlements. Les lois sont les extrants (outputs) d'une politique. Cependant, de plus en plus d'auteurs et notamment Robert J. Williams⁽⁸⁾ affirment qu'on ne doit pas confondre la formulation des politiques et la fabrication des lois. Il s'agit de processus totalement différents qui doivent être traités dans des perspectives différentes et jugés selon des critères différents.

Selon Williams, en dépit du discours de la théorie de la démocratie, les assemblées législatives ne sont pas en mesure de jouer un rôle important dans le processus de formulation des politiques. «*The place of Parliament in the legislative process is fundamental, but in the policy formulation process it is peripheral*»⁽⁹⁾. Parce qu'elles fonctionnent lentement et de façon inefficace, qu'elles ont des activités intermittentes et qu'elles adoptent une perspective généraliste et non technique, les assemblées législatives (et notamment l'Assemblée nationale du Québec) exercent un rôle passif par rapport aux politiques gouvernementales élaborées par le pouvoir exécutif et n'ont qu'un pouvoir indirect et postérieur sur les politiques. La contribution des assemblées législatives suit l'action gouvernementale plutôt que de la précéder. Elles réagissent aux propositions gouvernementales plutôt que d'initier leurs propres propositions.

Si la place de l'assemblée législative (du parlement) est périphérique par rapport aux politiques, elle devrait être fondamentale dans le processus législatif.

* Louis Jolin est professeur en législation touristique et directeur de la revue *Téoros*.

De façon quasi générale, les lois sont certes initiées par le pouvoir exécutif mais l'assemblée législative, composée des élus du peuple, se doit d'exercer un rôle de surveillance, de contrôle, voire de censure en adoptant les lois soumises par l'exécutif. Encore faut-il cependant qu'on les leur soumette . . . À cause du phénomène très répandu de la législation déléguée, de nombreuses dispositions législatives (réglementaires) échappent au contrôle des assemblées législatives.

Un pouvoir réglementaire démesuré

Patrice Garant, dans son traité sur le droit administratif, affirme «*que le pouvoir réglementaire a acquis une telle importance que les lois formelles ne constituent qu'une faible partie de l'activité législative de l'État (...) La plupart des lois actuelles confèrent à l'Administration un pouvoir de réglementation très vaste, le législateur se contentant d'édicter les grandes lignes de son intervention et laissant à l'autorité administrative (le pouvoir exécutif) le soin de la rendre applicable à des contextes extrêmement diversifiés*»⁽¹⁰⁾.

Plusieurs raisons sont invoquées pour justifier l'usage fort répandu de la législation déléguée dont certaines ne sont pas sans rappeler celles invoquées pour expliquer le peu de place qu'occupent les assemblées législatives dans la formulation des politiques : le manque de connaissances techniques chez les parlementaires, la nécessité de prendre des orientations rapides, le besoin d'expérimenter certaines mesures législatives.

Le recours au pouvoir réglementaire (ou à la législation déléguée) est d'autant plus grand que le domaine apparaît complexe, technique et n'intéressant que les initiés (les intervenants). Le tourisme est l'un de ces domaines . . .

Si au début, les actes réglementaires (lois au sens matériel) avaient pour but de compléter la loi dans ses dimensions techniques et opérationnelles, de plus en plus les règlements contiennent des orientations de fond qui n'ont pas été débattues par les députés et qui échappent au contrôle de l'assemblée législative. Regardons quelques exemples significatifs et inquiétants tirés de trois lois québécoises et, bien entendu, de leurs règlements, lois qui concernent directement l'activité touristique : la Loi sur les agents de voyages, la Loi sur l'hôtellerie et la Loi sur l'aide au développement touristique.

Les qualités requises pour être agent de voyages et le mécanisme des cautionnements

La Loi sur les agents de voyages date de 1974 et a été amendée de façon significative en 1977⁽¹¹⁾. Une loi de 41 articles qui définit la fonction d'agent de voyages et le champ d'application de la loi, qui prévoit la nécessité pour un agent de voyages d'obtenir un permis à certaines conditions, qui contient des articles relatifs à la suspension, l'annulation et le refus de renouvellement du permis ainsi que les procédures d'appel. Cette loi précise certaines obligations du détenteur de

permis, des mécanismes d'inspection et des pénalités en cas d'infractions. L'article 36 de la loi autorise le gouvernement à faire des règlements sur une dizaine de sujets et, entre autres, sur les qualités requises pour solliciter un permis et sur d'éventuels cautionnements — individuel et collectif — qui pourraient être exigés. L'article 6 du Règlement relatif aux agents de voyages⁽¹²⁾ précise les qualités du requérant d'un permis d'agent de voyages dont celle d'avoir exercé pendant deux ans, à plein temps et de façon permanente, les activités d'un agent de voyages pour le compte d'un agent de voyages actuellement détenteur d'un permis. Il s'agit, selon moi, d'une précision importante, d'une question de fond qui traduit un choix politique, celui de privilégier l'expérience à une quelconque formation. Cette question, par le recours au pouvoir réglementaire, échappe au débat public et au contrôle des députés.

Il en est de même du mécanisme des cautionnements qui est évoqué rapidement à l'article 36 c) de la loi mais qui est longuement explicité aux articles 28 à 43 du règlement. Cette obligation de fournir des cautionnements s'ajoute à l'obligation qu'a l'agent de voyages de déposer dans un compte en fiducie l'argent qu'il perçoit pour le compte de son client. Ces mécanismes de protection du consommateur sont assez différents de ce qui a été retenu dans les lois sur les agences de voyages d'Ontario et de Colombie britannique. Ces lois ont choisi plutôt le mécanisme du fond de compensation qui peut même être accessible aux agences détaillantes en cas



Les qualités requises pour détenir un permis d'agent de voyages échappent en grande partie au débat public et au contrôle des députés.

de faillite d'un grossiste (ce qui n'est pas permis au Québec)⁽¹³⁾.

Il est question depuis quelque temps de modifier la loi québécoise sur les agents de voyages pour introduire un mécanisme de fonds de compensation qui assurerait la compatibilité de la loi québécoise avec celles des deux autres provinces. Là encore il s'agit d'un débat fondamental, sous des dehors techniques, qui devait être soumis à l'Assemblée nationale... mais il est à prévoir que le débat n'aura pas lieu et que les modifications d'importance se feront par voie réglementaire.

Malgré ces remarques, la Loi québécoise sur les agents de voyages a suscité des discussions à l'Assemblée nationale particulièrement lorsqu'il a été question en 1977 d'exclure de l'application de la loi les opérations se rapportant à des voyages au Québec d'une durée n'excédant pas soixante-douze heures. Une question aussi importante que le champ d'application de la loi doit être discutée à l'Assemblée nationale, ce qui ne fut malheureusement pas le cas pour la Loi sur l'hôtellerie.

Être ou ne pas être un établissement hôtelier

La Loi sur l'hôtellerie⁽¹⁴⁾ est une vieille loi qui ne contient que quatorze articles. La loi oblige toute personne qui exploite un établissement hôtelier, un restaurant ou un terrain de camping à détenir un permis. La loi précise les obligations du détenteur de permis et prévoit les raisons de refus, de suspension et d'annulation du permis ainsi que les pénalités en cas d'infractions. Certains articles concernent le logement dans une maison particulière, l'expulsion d'indésirables et la nécessité de détenir un certificat pour la construction ou la transformation d'un établissement visé par la loi. L'article 11 autorise le gouvernement à faire un certain nombre de règlements pour préciser la loi. Trois règlements ont été adoptés il y a plusieurs années et sont en vigueur : il s'agit du Règlement sur les établissements hôteliers et les restaurants qui, avant les toutes dernières modifications, comptaient 165 articles, le Règlement relatif aux campings (28 articles), et, bizarrement en vertu de l'article 11 b) de la loi, le Règlement concernant les bureaux d'informations touristiques (8 articles).⁽¹⁵⁾ En 1983, un nouveau Règlement sur les hôtelleries nordiques a été adopté. Il y a deux mois à peine, un cinquième règlement a été adopté au conseil des ministres : il s'agit du Règlement sur l'hébergement dans les maisons particulières et les locaux autres que les établissements hôteliers pour donner suite à une modification à la Loi de l'hôtellerie qui a changé substantiellement l'article 9 concernant les maisons particulières⁽¹⁶⁾. Comme on peut le constater la majorité des règles de droit en matière d'hôtellerie sont contenues dans la réglementation.



Il y a quelques mois, le gouvernement du Québec a «dégraissé» et a assoupli le Règlement sur les établissements hôteliers et les restaurants.

Tout récemment, le gouvernement du Québec a «dégraissé» et a assoupli le Règlement sur les établissements hôteliers et les restaurants qui comptent maintenant moins de cinquante articles⁽¹⁷⁾. Cet assouplissement s'inscrit dans le courant de déréglementation qui vise à encourager le secteur privé en restreignant au minimum les contraintes réglementaires. Une décision politique prise au niveau de l'Administration qui avait autorité cependant pour modifier le règlement.

Lors des amendements au règlement, on en a profité pour exclure de son application «les camps et colonies de vacances, les centres et bases de plein air, les auberges de jeunesse, les centres de vacances familiales et les établissements du ministère du Loisir de la Chasse et de la Pêche». Déjà ces catégories d'établissements jouissaient par le passé d'une tolérance et n'étaient pas sujets, dans les faits, à l'application de la loi et du règlement bien que, selon les textes, ils auraient dû l'être. Cette exclusion s'ajoute à celles déjà prévues aux articles 3 et 4 du règlement et concernant les institutions et établissements de bien-être social, de charité ou d'éducation (ex. hôpitaux,

centres d'accueil, résidences d'étudiants), les pourvoyeurs de chasse et de pêche, les entreprises commerciales ou publiques à l'intention de leurs employés et les clubs privés.

Le texte de loi ne traite nulle part de ces exclusions; la définition de l'établissement hôtelier y est très générale : «*tout établissement spécialement aménagé pour que, moyennant paiement, on y trouve habituellement à loger*». Seul l'article 11 b) permet au gouvernement de «*subdiviser chacune des catégories d'établissements et de définir à l'intérieur de ces catégories celles qui sont assujetties à l'application de la présente loi*».

Sans juger de la pertinence des exclusions, ne serait-il pas plus normal cependant que, à l'instar de la Loi sur les agents de voyages, le champ d'application de la Loi sur l'hôtellerie soit déterminé par l'assemblée législative? Il s'agit là encore d'une question de fond qui ne devrait pas être laissée à la seule discrétion du pouvoir exécutif mais soumise à la discussion des représentants du peuple. On ne peut sur une telle question qui touche des centaines d'établissements prétendre que ce n'est que technique et secondaire.

Une aide financière aux entreprises ou un plan de développement

Une troisième série d'exemples peut être tirée de la Loi sur l'aide au développement touristique⁽¹⁸⁾. Cette loi de 39 articles, dont 21 ne sont pas encore en vigueur et ne le seront vraisemblablement pas, prévoit l'attribution d'une aide financière selon des objectifs bien précis, les formes possibles d'aide financière et les démarches à entreprendre pour bénéficier de l'aide financière. Comme dans les autres lois, il y a des dispositions qui touchent les infractions et un important article, l'article 37 qui octroie le pouvoir réglementaire au gouvernement. Un Règlement concernant l'aide au développement touristique a été adopté en 1979⁽¹⁹⁾ par le gouvernement quelque temps seulement après l'adoption de la loi.

Cette loi et ce règlement sont intéressants parce qu'ils illustrent une fois de plus l'importance significative de la législation déléguée. Avant les modifications apportées en 1983, la loi prévoyait un objectif explicite, à l'article 2, à savoir une aide financière aux entreprises ayant « pour but d'accroître les revenus touristiques et à cette fin, d'améliorer le produit touristique du Québec et de mettre en valeur la spécificité culturelle de ce produit touristique » et un objectif implicite évoqué à l'article 4 lorsqu'il est question d'un ordre de priorité établi par règlement « pour des entreprises situées à l'intérieur des stations, pôles circuits, couloirs touristiques, zones de rayonnement et villes étapes tels que déterminés par règlement ». Ce deuxième objectif ouvrait la porte à un véritable plan de développement qui ne prenait toute sa signification que dans le règlement. Le règlement, comme pour la Loi sur l'hôtellerie, excluait de l'application de la loi un certain nombre de projets et d'établissements et ajoutait de façon précise les critères géographiques pour l'obtention de l'aide financière. Ce règlement suscita plusieurs controverses particulièrement dans les régions défavorisées par ce plan de développement qui n'avait jamais été débattu à l'Assemblée nationale. Des amendements à la Loi sur l'aide au développement touristique et un nouveau Règlement sur l'aide au développement touristique ont été adoptés en juin et septembre 1983⁽²⁰⁾. Un changement de cap est à souligner : le gouvernement abandonne l'idée du plan de développement touristique reposant en priorité sur les critères géographiques au profit de projets touristiques déterminés qui seront par conséquent admissibles à l'aide financière. L'article 4 de la loi est donc abrogé mais il faut aller lire le règlement pour connaître les projets touristiques admissibles.

Des choix aussi importants que les contours géographiques d'un plan de développement ou la nature des projets touristiques échappent donc au contrôle de l'assemblée législative. La Loi sur l'aide au développement touristique contient aussi une bizarrerie qui démontre encore, si ce n'était déjà fait, le pouvoir abusif de l'exécutif. 21 articles de la loi ne sont pas entrés en vigueur. Ces articles prévoient la création d'un fonds d'assurances-prêts touristiques pour assurer le remboursement des prêts faits par la Société de développement industriel ou des prêts garantis par elle.

Quelque temps après l'adoption de la loi en 1979, le gouvernement s'est aperçu de l'inutilité de ce mécanisme dûment adopté par l'Assemblée nationale et a décidé de ne pas mettre en vigueur les articles qui concernent le fonds d'assurance-prêts touristiques. Cette procédure, de plus en plus fréquente, qui consiste à reporter l'entrée en vigueur d'une loi ou de certaines de ses dispositions à des dates à être fixées par proclamation du gouvernement est une procédure qui renforce le pouvoir de l'exécutif. Dans le cas présent, le gouvernement, malgré les nombreux amendements qu'il a soumis en 1983 à l'Assemblée nationale en rapport avec la Loi sur l'aide au développement touristique, n'a pas cru bon de faire abroger ces articles. Un oubli, semble-t-il . . .

Une prise de conscience existe, des actions s'imposent

Tous ces exemples tirés de lois et de règlements qui ont un rapport avec l'activité touristique me semblent tout à fait probants pour souligner l'importance du pouvoir réglementaire appartenant à l'exécutif. D'autres exemples ont déjà été révélés ou peuvent l'être dans d'autres domaines que celui de la législation touristique. Les députés du Québec sont de plus en plus sensibles à ce problème et souhaitent voir leur rôle réhabilité. Des projets de règlements sont parfois discutés maintenant en commission parlementaire . . . Mais il faut faire plus et revoir la structure même des lois et des règlements. La législation déléguée aura toujours sa raison d'être car on ne peut tout prévoir et tout préciser mais il me semble que des questions de fond ne doivent pas être confondues avec des questions techniques. Il faut bien les identifier et s'assurer qu'elles feront partie de la loi formelle. Cela ne semble d'autant plus vrai dans des domaines comme celui du tourisme où les politiques sont encore à l'état embryonnaire! †

Notes et références

- (1) En plus des fonctions énumérées dans le corps de l'article, il faut mentionner la représentation officielle gouvernementale en matière touristique, la recherche et les enquêtes statistiques, la promotion du tourisme, la facilitation des formalités d'entrée et de sortie, l'accueil et l'information, la formation professionnelle . . . O.M.T., *Buts, rôles et fonctions des organismes officiels du tourisme*, Madrid, (annuel).
- (2) SERVOIN, François, *Institutions touristiques et Droit du tourisme*, Paris, Masson, 1981, p. 13.
- (3) *Ibid.*, p. 13.
- (4) DEMERS, Jacques, *Le Tourisme en péril*, Montréal, Nouvelle Optique, 1983, p. 92.
- (5) *Ibid.*, p. 93.
- (6) KUMPS, A.M. et WITTERWULGHE, R. *Fondements structurels de l'entreprise*, Paris, Cujas, 1977, pp. 294-307.
- (7) ANDERSON, J.E., *Public Policy Making*, 2e édition, 1979, p. 3.
- (8) WILLIAMS, Robert J., *The Role of Legislature in Policy Formulation* dans *Sous la direction de Réjean Landry, Introduction à l'analyse des politiques*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1981, pp. 161-195.
- (9) *Ibid.*, p. 170.
- (10) GARANT, Patrice, *Le droit administratif*, Montréal, Yvon Blais inc., 1981, p. 283.
- (11) *Loi sur les agents de voyages*, L.R.Q., c. A-10.
- (12) *Règlement sur les agents de voyages*, R.R.Q., 1982, c. A-10, r.1.
- (13) GAGNÉ, Roland-Yves, *Le droit des agences de voyages et le transport aérien*, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1982, pp. 15-23.
- (14) *Loi sur l'hôtellerie*, L.R.Q. c. H-3.
- (15) *Règlement sur les bureaux d'informations touristiques*, R.R.Q., 1982, c. H-3, r.1.
Règlement sur les campings, R.R.Q., 1982, c. H-3, r.2.
Règlement sur les établissements hôteliers et les restaurants, R.R.Q., 1982, c. H-3, r.3.
- (16) *Règlement sur les hôtelleries nordiques*, G.O.Q. 4 mai 1983, pp. 1876-1879.
Loi modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 1983, c. 54, art. 41 et art. 42.
Règlement sur l'hébergement dans les maisons particulières et les locaux autres que les établissements hôteliers, G.O.Q. 16 mai 1984, pp. 2023-2024.
- (17) *Règlement modifiant le Règlement sur les établissements hôteliers et les restaurants*, G.O.Q. 16 mai 1984, pp. 2005-2006.
- (18) *Loi sur l'aide au développement touristique*, L.R.Q. c. A-13.1.
- (19) *Règlement sur l'aide au développement touristique*, R.R.Q. 1982, A-13.1, r.1.
- (20) *Loi modifiant la loi sur l'aide au développement touristique*, L.Q. 1983, c.25.
Règlement sur l'aide au développement touristique G.O.Q., 14 septembre 1983, pp. 4008-4010.