

DOSSIER

L'ENJEU

■ La recherche d'une solution juridique à la problématique du surtourisme passe nécessairement par la recherche d'un équilibre entre intérêts et principes contradictoires.

LA NÉCESSITÉ

■ Outre les dispositifs préexistants, de nouveaux outils juridiques spécifiquement dédiés sont nécessaires pour réguler le phénomène.

LE COLLOQUE

■ Ce dossier fait suite au colloque « Aspects juridiques du surtourisme » qui s'est tenu à l'université Paris 1, Panthéon-Sorbonne les 3 et 4 juillet 2023.

SURTOURISME

LE DROIT ENTRE DEUX EAUX

Pris entre des courants contraires, le législateur se doit de maintenir un cap délicat face à la vague du surtourisme... Sur ce chemin houleux, les contributeurs au présent dossier se proposent de poser quelques balises.

Dossier coordonné par Laurence Jégouzo (université Paris 1, Panthéon-Sorbonne)

SOMMAIRE

P. 18 — Les conséquences juridiques du surtourisme

P. 20 — Libertés publiques et surtourisme: contribution à l'appréhension juridique du phénomène

P. 24 — Droit et surtourisme: une approche internationale

P. 28 — Les droits de l'environnement et de l'urbanisme à l'épreuve du surtourisme

P. 32 — Le durcissement du cadre juridique des meublés de tourisme

LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DU SURTOURISME

Si le droit français n'est pas exempt de dispositions visant à protéger l'environnement contre les manifestations liées au tourisme, l'émergence du surtourisme appelle de nouvelles réponses juridiques.

L'émergence du surtourisme est avant tout liée à une évolution vers une manifestation excessive du phénomène touristique : un nombre trop important de touristes présents sur un site amène un certain nombre de difficultés auxquelles vont être confrontés les habitants, l'État, les collectivités territoriales, les organisations internationales et tout le secteur économique lié au monde touristique. Ces difficultés – appelant à leur tour une intervention publique pour tenter de réguler le phénomène – seront étudiées dans ce dossier principalement sous l'angle juridique. Ces questions sont en effet assez peu abordées sous cet aspect, raison pour laquelle il nous a semblé essentiel de réfléchir sur la recherche en ce domaine.

UN PHÉNOMÈNE RÉCENT ET (TROP) PEU ÉTUDIÉ

Évoquer le surtourisme amène tout d'abord à s'interroger sur la date à laquelle ce phénomène est apparu.

Le terme apparaît en anglais (« *overtourism* ») en 1996 et reste relativement anecdotique jusqu'en 2015. Il sera utilisé en 2017 lors d'une réunion de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) – aujourd'hui ONU tourisme – dans le cadre du World Travel Market à Londres.

Ce phénomène – lié au tourisme de masse mais qui en diffère par ses effets excessifs – a suscité l'intérêt de nombreux spécialistes de différentes disciplines comme les géographes¹ ou les économistes². Cependant, il demeure un sujet très limité et peu traité par les scientifiques comme le démontre fort bien le professeur Philippe Duhamel³ dans un article de 2023 sur cette question.

UNE PROBLÉMATIQUE À MULTIPLES FACETTES

En quoi ce phénomène excessif pose-t-il difficulté ? Ceci peut sembler paradoxal si l'on se souvient que le tourisme était, dès sa



© Sophie Universorff

naissance au XVIII^e siècle⁴, réservé à une élite et que nous étions alors bien loin de l'aspect quantitatif décrié aujourd'hui. Le tourisme, par nature interdisciplinaire, peut poser question dans ses nombreuses manifestations.

Sur le plan juridique, le trop grand nombre de personnes présentes sur un même site va poser des difficultés, notamment en termes de droit de l'environnement, droit de l'urbanisme, libertés fondamentales, finances publiques, etc.

Une fois encore, le droit n'intervient qu'après la manifestation du phénomène simplement pour dire comment limiter,

1. M. Stock, V. Coëffé, P. Violier, *Les enjeux contemporains du tourisme. Une approche géographique*, Presses universitaires de Rennes, 2020.

2. P. Duhamel, J.-C. Gay, P. Violier, *Le tourisme, un phénomène économique*, La Documentation Française, 2013.

3. P. Duhamel, « Le "surtourisme" ou la rupture d'un contrat habitants/touristes : le cas des lieux touristiques

en Europe », *L'information géographique*, 2023/2, vol. 87.

4. F. Bédard, *L'agent de voyages à l'ère du commerce électronique. Une profession à réinventer*, Presses de l'université du Québec, 2001.

5. L. n° 85-30 du 9 janv. 1985, *JO* du 10.

6. L. n° 86-2 du 3 janv. 1986, *JO* du 4.

7. L. n° 2021-1104 du 22 août 2021, *JO* du 24, texte n° 1.

8. Dir. 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avr. 2004, *JO* L 158 du 30.

9. Décr. n° 2020-293 du 23 mars 2020, *JO* du 24; Décr. n° 2020-260 du 16 mars 2020, *JO* du 17.

10. L'île de Porquerolles : pas plus de 6 000 visiteurs par jour en été; l'île de Pâques (Chili) : des séjours limités à 30 jours; le Machu Picchu

encadrer voire interdire les effets négatifs produits.

Le surtourisme a donc au moins un intérêt : celui de nous interroger sur le lien entre le droit et le tourisme. En quoi le surtourisme pose-t-il des questions juridiques nouvelles ? À quelles interventions des pouvoirs publics donne-t-il lieu ?

L'ÉVOLUTION DU DROIT EN RÉPONSE AU SURTOURISME

Tout d'abord, ce phénomène entraîne des conséquences néfastes pour l'environnement, la dégradation des écosystèmes, de la biodiversité, de la multiplication des déchets, et une surconsommation des ressources naturelles, etc.

La loi Montagne de 1985⁵ ou loi Littoral de 1986⁶ tentaient déjà de protéger l'environnement de manifestations liées au tourisme. Il s'agissait alors de préserver ces espaces face à une trop grande urbanisation ne respectant pas certaines règles : mais on était alors plutôt face à un tourisme de masse.

Depuis, le phénomène s'est accentué et le surtourisme a nécessité des textes plus spécifiques, notamment l'article L. 360-1 du code de l'environnement issu de l'article 231 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021⁷. Ce texte crée une police spéciale de l'accès aux espaces protégés pour lutter contre les excès de fréquentation.

Puis c'est sous l'angle des libertés publiques que le surtourisme sera abordé puisqu'en limitant l'accès à des lieux ou en interdisant même totalement d'y accéder, on porte atteinte à la liberté de circulation, droit fondamental qui permet aux individus de

se déplacer à l'intérieur d'un État ou de l'espace de l'Union européenne⁸.

LE RISQUE D'ATTEINTE AUX LIBERTÉS PUBLIQUES

La liberté de circulation est protégée par différents textes juridiques nationaux ou internationaux notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans le domaine touristique, on sait déjà que cette liberté n'est pas absolue et que les atteintes portées à ce droit doivent être motivées par un motif lié à l'ordre public : la sécurité, la salubrité ou la tranquillité. La période du Covid en a donné de nombreux exemples⁹.

C'est ainsi, au nom de la tranquillité publique, que certaines communes instaurent des quotas de visiteurs simultanément autorisés à être présents dans le quartier historique de la vieille ville¹⁰. De la même façon, Venise a mis en place un ticket de réservation afin de visiter la ville et de protéger ses fondations, notamment en raison de la trop grande présence de bateaux de croisière.

Dans les cas les plus extrêmes, ce sont des interdictions d'accès aux sites qui peuvent être décidés comme dans le cas de la fameuse plage de Maya Bay en Thaïlande fermée durant trois années.

Il convient alors de vérifier la légalité des arrêtés administratifs pris par le maire au nom de la protection de l'ordre public, arrêtés qui seront examinés sous l'angle du

contrôle de légalité exercé par le préfet et les tribunaux administratifs¹¹.

Parfois ce sont simplement des éléments contractuels qui sont utilisés pour réguler comme la Charte des bateliers qui régle l'accès à Porquerolles.

DES CONFLITS SUR LES MARCHÉS FONCIERS ET IMMOBILIERS

Enfin le surtourisme crée des conflits entre les touristes et les habitants en situation de conflits sur les marchés fonciers et immobiliers. Ce problème existait déjà avec les résidences secondaires mais ne privait pas les habitants de la possibilité de se loger au cœur de leur ville.

Le surtourisme crée de nouvelles difficultés, notamment par le fait que les trop nombreux logements proposés par la plateforme Airbnb ont fait grimper le prix des logements et obligent souvent les habitants à quitter le centre-ville pour la périphérie¹², avec le danger de « muséifier » la ville comme dans le cas de Lisbonne, Barcelone et même Saint-Malo. La taxe de séjour mise en place et la limitation du nombre de jours où ces locations peuvent être proposées sont des options pour tenter de réguler ce phénomène.

Enfin, l'expérience étrangère de Salamanca ou de l'Uruguay est un exemple intéressant pour voir comment chaque État régle ces questions.

Cette politique constitue un modèle de management public mené par le gouvernement et les autorités locales combinant un ensemble de processus et d'outils visant à atteindre un résultat optimal d'organisation pour gérer ce flux lié au tourisme. ■

(Pérou) : 2 500 visiteurs par jour au maximum.

11. CE 21 juin 2022, req. n° 464648 ;

CE 17 juill. 2023, req. n° 475636.

12. A. Grondeau et G. Dourthe, « Ubérisation et métropolisation : trajectoires comparées d'Airbnb à Marseille, Lisbonne et Barcelone », *Bulletin de l'Association de géographes français* 2024, 101-1.



AUTEUR Laurence Jégouzo

TITRE Codirectrice du Master 2 droit du tourisme et des transports, maître de conférences en droit à l'université Paris 1, Panthéon-Sorbonne

LIBERTÉS PUBLIQUES ET SURTOURISME: CONTRIBUTION À L'APPRÉHENSION JURIDIQUE DU PHÉNOMÈNE

La surfréquentation par les touristes de certains espaces peut conduire à des manifestations d'habitants, des affichages, des revendications de préservation des lieux de vie. Les pouvoirs publics sont alors tentés d'adopter des mesures de régulation. L'ambition d'établir un état des lieux juridique, même simplement ébauché, s'inscrit dans une démarche d'analyse originale.

La régulation des activités touristiques prend le plus souvent la forme de restriction à la liberté d'accès ou de circulation des touristes, au profit des citoyens locaux ou nationaux. L'imagination des acteurs publics est très vaste et peut d'ailleurs aboutir à l'adoption de moyens similaires, mais répondant à des logiques parfois contraires.

Ainsi et à titre d'exemple, la cité de Venise a décidé d'adopter une taxe de séjour pour les visiteurs à la journée. Le but est de limiter le nombre de visiteurs quotidiens pour favoriser ceux résidant au moins une nuitée dans un établissement hôtelier. Ainsi, disposant de la ville allégée de ses visiteurs, notamment issus des croisières, le touriste aura le sentiment d'une situation privilégiée.

L'outil fiscal est, en effet, souvent sollicité pour répondre aux conditions d'une « bonne visite touristique » telle que définie par les autorités, avec parfois des dispositifs contraires. À Édimbourg, la taxe imposée aux touristes vise ceux qui résident une nuit sur place ; épargnant les visiteurs du jour. Cette mesure fiscale correspond à la mise en place d'une compensation de type « pollueur-payeur » destinée à réparer les dégâts ou les surcoûts dus à la fréquentation touristique.

Dans les deux cas, la taxe de séjour produite n'est pas identique à son homonyme français. Les subsides perçus ne visent pas à promouvoir de nouvelles visites, comme prévu à l'article L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales repris par l'article L. 422-3 du code du tourisme. L'objectif

recherché est au contraire de compenser systématiquement les effets induits du tourisme selon des caractéristiques locales différentes : contribuer au tourisme durable en Thaïlande ; favoriser la protection du patrimoine naturel aux Pays-Bas ou culturel en Indonésie ; compenser les consommations énergétiques supplémentaires en Écosse...

Les dispositifs fiscaux, qui caractérisent ces exemples étrangers, témoignent de l'originalité des pouvoirs publics pour réduire les flux de tourisme les plus intensifs. Il s'agit de dissuader certaines classes de touristes, au regard du montant important à payer, réservant les lieux à une certaine élite financière. L'instrument fiscal fixe aussi la réorganisation temporelle des visites sur l'ensemble de l'année

1. J.-D. Lesay, « Surtourisme : comment le définir et mieux l'éviter », *Banque des Territoires*, 19 sept. 2024 : un cabinet de conseil et une plateforme en ligne regroupant des agences de voyages ont créé un index basé sur quatre critères pour définir le sur tourisme.
2. Ministère de l'Économie, Dossier de presse « Gestion des flux touristiques », 19 juin 2023 :

15 fiches d'action autour des 4 axes stratégiques.

3. Art. 7 : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'à toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment : [...] Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés ».

4. Art. 12 : « 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre

pour étaler les effets environnementaux ou sociaux critiques.

QUELLE RÉGULATION DU SURTOURISME ?

Face au phénomène du surtourisme dont la définition interroge¹, les conséquences présentes peuvent viser aussi bien un déséquilibre économique au détriment de la population locale, un impact insupportable pour l'environnement naturel, une modification des comportements sociaux ou culturels... En réponse, les pouvoirs publics proposent des instruments de régulation fiscale, technique ou juridique.

Constatant que 80 % des activités touristiques sont réalisées sur 20 % du territoire, le gouvernement a établi une stratégie nationale de gestion des flux touristiques² articulée autour de quatre axes :

- diffusion d'une compréhension commune autour des flux touristiques ;
- sensibilisation des acteurs et usagers en matière de gestion des flux touristiques ;
- mesures des flux et des impacts pour mieux les gérer ;
- accompagnement des territoires dans la gestion des flux.

Or, on ne peut manquer de renvoyer l'organisation ou le développement des activités touristiques à la capacité des touristes à pouvoir se déplacer. Y porter atteinte, y compris pour des objectifs environnementaux ou sociaux de capacité de charge, c'est accepter de limiter la liberté d'aller et venir, symbole des libertés fondamentales individuelles et restreindre – de fait – l'activité touristique.

QUELS FONDEMENTS À LA « LIBERTÉ DE CIRCULATION TOURISTIQUE » ET SON ENCADREMENT ?

Cette revendication de la liberté de déplacement des touristes est le résultat de la reconnaissance du droit à des conditions de travail justes et du droit aux congés payés tels qu'issus du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1976³.

On sait combien les congés payés ont été sources d'une démocratisation (et peut-être aussi d'une massification) du tourisme, laquelle est désormais critiquée comme cause du surtourisme.

Ce même pacte revendique ainsi – sans citer explicitement le tourisme – le principe d'une liberté de circulation intra et internationale⁴ qui introduit aussi les premières règles d'encadrement expressément énumérées.

Une liberté d'aller et venir particulièrement reconnue et revendiquée

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée à la suite du Traité de Maastricht proclame, en 2000, la même revendication pour la liberté communautaire de circulation et de séjour en son article 45 : « 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. 2. La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément aux traités, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre ».

La liberté d'aller et venir, liberté de circulation est donc particulièrement reconnue et revendiquée ; sans pour autant être absolue, ce qui signifie qu'un encadrement législatif ou administratif est justifiable. Le Conseil constitutionnel a ainsi reconnu la valeur de la liberté de circulation comme une composante de la liberté personnelle, tout en précisant le principe de limitations⁵.

La recherche d'une « conciliation équilibrée »

Plus spécifiquement concernant le tourisme, la décision de la Haute juridiction adoptée à l'occasion de la loi relative à la gestion de la crise sanitaire⁶, a créé de nouvelles conditions susceptibles de valider la liberté de circulation des touristes et ses éventuelles limites : « les mesures contestées peuvent s'appliquer dans certains lieux, établissements, services ou événements où sont exercées des activités de loisirs, de restauration commerciale ou de débit de boissons. Elles peuvent également s'appliquer à des foires, séminaires et salons professionnels, à des services et établissements de santé, sociaux et médicosociaux, aux déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux ainsi qu'à certains grands magasins et centres commerciaux [...] » (§ 40).

Le Conseil conclut ainsi : « Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées opèrent une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées » (§ 48).

Il s'agit ici probablement d'une des premières décisions du Conseil constitutionnel appréhendant la possibilité ●●●

public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte. 4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays».

5. Cons. const. 13 mars 2003, n° 2003-467 DC.

6. Cons. const., 5 août 2021, DC n° 2021-824, point 37 : « Ces dispositions, qui sont susceptibles de limiter

l'accès à certains lieux, portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et, en ce qu'elles sont de nature à restreindre la liberté de se réunir, au droit d'expression collective des idées et des opinions ».

et la culture en 1995 à Lanzarote. Le surtourisme n'est alors pas directement évoqué mais sous-entendu au titre « des modèles touristiques obsolètes et à fort impact ». Les solutions proposées reposent sur des objectifs de planification et la mise en place de code de bonne conduite, pour adopter une solidarité nécessaire à garantir le respect de la destination et des habitants, mais aussi la satisfaction des touristes.

Mais le document le plus significatif est probablement la Stratégie de l'Union pour un tourisme durable issue d'une résolution du Parlement européen du 25 mars 2021 sur le thème « Mettre en place une stratégie de l'Union pour un tourisme durable ». Cette stratégie propose – outre la création d'une Agence européenne du tourisme – d'engager les acteurs du tourisme à œuvrer pour éviter le surtourisme (§ 20) dont l'appréhension est rendue difficile par l'absence de données quantitatives et qualitatives précises sur les effets du tourisme sur la durabilité (§ 33).

Cette résolution revendique surtout d'inverser la hiérarchie des normes en proclamant le droit des acteurs publics locaux à déterminer les conditions de lutte contre le surtourisme, y compris au moyen de mesures restrictives de liberté : « [Le Parlement européen] demande à la Commission de respecter le droit des autorités locales à prendre des mesures contre les effets néfastes du surtourisme » (§ 37).

Une nécessaire planification

La plupart des instruments proposés pour limiter les risques d'apparition du surtourisme revendiquent un effort de planifi-

cation. C'est le cas de la Déclaration de Québec sur l'écotourisme publiée lors de l'année internationale de l'écotourisme des Nations unies en 2002.

Dans la Déclaration de Québec, les pouvoirs publics sont chargés de « développer la capacité locale et municipale d'employer des outils de gestion de la croissance, comme le zonage et l'aménagement participatif du territoire, non seulement dans les zones protégées mais aussi dans les zones tampons et dans d'autres zones de développement écotouristique » (§ A6).

Les acteurs du secteur privé sont aussi sollicités afin de : « Coopérer avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales chargées des zones naturelles protégées et de la préservation de la biodiversité en veillant à ce que l'écotourisme soit pratiqué dans le respect des plans de gestion et des autres dispositions réglementaires s'appliquant à ces zones, de façon à réduire au minimum tout impact négatif sur celles-ci et, en même temps, à améliorer la qualité de l'expérience touristique et à contribuer financièrement à la protection des ressources naturelles » (§ B24).

Cette double démarche de planification n'est pas exceptionnelle et peut aisément être rapprochée de celle mise en application en droit de l'urbanisme par exemple. Ce dernier n'hésite pas non plus à organiser une atteinte à un autre droit fondamental – celui de la propriété privée –, en fixant des interdictions de faire aux propriétaires au nom de l'intérêt général. Les principes généraux¹⁰ comme les objectifs de planification de l'espace – y compris dans une

dynamique de territorialisation¹¹ – ou la démarche nouvelle de lutte contre l'artificialisation des sols (zéro artificialisation nette)¹² contribuent ainsi à des restrictions du droit de propriété.

Il ne serait donc pas impossible d'user du même outil pour répondre à l'enjeu du surtourisme dans une démarche reconnaissant la primauté des libertés publiques (telle celle de circulation indispensable à l'activité touristique), tout en acceptant l'intervention de mesures restrictives. La gestion de l'aspect médiatique et fantasmagorique du surtourisme doit conduire à proposer les conditions raisonnées d'une gestion des flux du tourisme si besoin.

Pour conclure, il convient d'envisager un type d'outil de planification adéquat, au risque sinon de discréditer pour longtemps toute possibilité de régulation efficace et efficiente. Or le droit de l'urbanisme prévoit un système d'autorisation d'urbanisme opérationnel et de planification locale. Et le droit de l'environnement revendique la possibilité d'instaurer des instruments de planification visant soit une protection sanctuarisée, soit une protection valorisante des espaces naturels¹³.

Malheureusement la planification des territoires touristiques ne connaît pas réellement d'outil juridique autonome. La régulation des libertés publiques en cas de surtourisme mériterait probablement une planification touristique permettant de générer des outils de gestion des flux avec une portée contraignante à déterminer, répondant aux attentes de certaines populations locales et acceptables pour les touristes soucieux désormais de durabilité. ■

10. C. urb., art. L. 101-1 s.

11. F. Bouin et N. Demontrond (dir.), *La territorialisation du droit du tourisme*, Mare & Martin, 2023.

12. L. n° 2021-1104 du 22 août 2021, JO du 24.

13. V. p. 28 de ce numéro



AUTEUR

Frédéric Bouin

TITRE Maître de conférences HDR en droit public à l'université de Perpignan Via Domitia, directeur du Master Droit de l'environnement et de l'urbanisme, chercheur au CEED, responsable des commentaires et annotations du code Dalloz du tourisme

DROIT ET SURTOURISME: UNE APPROCHE INTERNATIONALE

Si le surtourisme se prête difficilement à une approche globale, les travaux d'ONU Tourisme permettent d'esquisser un cadre juridique international en réponse à ce phénomène. Il s'agirait alors de trouver un équilibre entre protection de l'environnement et des populations et défense du tourisme comme vecteur d'émancipation individuel et collectif.

L'industrie du tourisme est devenue l'un des secteurs à la croissance la plus rapide au monde. Au cours des dernières décennies, les touristes internationaux sont passés de 25 millions d'arrivées internationales en 1950 à plus de 285 millions de touristes internationaux en 2024¹. Les prévisions d'ONU Tourisme indiquent que le secteur du tourisme devrait continuer à croître de 3,3 % par an jusqu'en 2030, année au cours de laquelle 1,8 milliard de touristes franchiront les frontières. Le secteur représente donc un potentiel important de croissance économique pour les pays, notamment en termes d'emplois.

Au fil des années, de nouvelles destinations se sont ouvertes au tourisme, créant une source de revenus pour bon nombre de pays en développement.

Cependant, cet essor du tourisme peut également entraîner des effets négatifs en termes d'utilisation des ressources naturelles, d'impact socioculturel, de pression sur les infrastructures, de mobilité et de gestion de la congestion.

C'est dans ce contexte qu'est apparu ces dernières années le terme de surtourisme pour désigner le phénomène de saturation des sites touristiques par un nombre croissant de visiteurs.

LES OBSTACLES À UNE APPROCHE INTERNATIONALE DU SURTOURISME

L'absence de définition et de mesure communes

Il n'est pas possible de savoir combien de destinations dans le monde sont affectées par le surtourisme. La mesure du surtourisme est en effet très complexe. Tout d'abord, il n'existe pas de définition largement acceptée de ce concept au niveau international. Si le phénomène n'est pas nouveau, le terme « surtourisme » est relativement contemporain. Certaines définitions que l'on trouve dans la littérature depuis 2016 se centrent sur l'impact du tourisme pour les destinations ou sur la perception des habitants par rapport aux effets nocifs du tourisme, et ne permettent donc pas de définir ou de quantifier ce phénomène de façon objective.

La mesure du surtourisme est également complexe. Il n'y a pas d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs communément acceptés, aucune donnée n'est disponible au niveau international et différentes méthodes de collecte de données coexistent, principalement au niveau local².

ONU Tourisme définit la capacité de charge touristique comme « le nombre maximum de personnes qui peuvent visiter une destination touristique en même temps, sans causer la destruction de l'environnement physique, économique et socioculturel et une diminution inacceptable de la qualité de la satisfaction des visiteurs »³. On pourrait donc conclure que

1. Chiffres d'ONU Tourisme.

2. Par ex. : le calcul de la densité de touristes par rapport à la population d'accueil ou la comparaison entre le nombre de touristes et le nombre de chambres d'hôtel ou le nombre de lits, dans une ville ou un quartier spécifique.

3. ONU Tourisme, « *Overtourism? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions* », sept. 2018 (en ligne).

4. ONU Tourisme, Convention-cadre relative à l'éthique du tourisme, art. 10.

5. *Ibid.*, art. 5.

6. *Ibid.*, art. 11.

7. *Ibid.*, art. 4.

8. *Ibid.*, art. 8.2 : « Les politiques touristiques devraient être conduites de telle sorte qu'elles contribuent à l'amélioration des niveaux de vie des populations des régions visitées et répondent à leurs besoins : la conception urbanistique et architecturale et le mode d'exploitation des stations et hébergements touristiques devraient viser à leur meilleure intégration ».

le surtourisme survient quand ce nombre maximum est dépassé.

Cette définition de la charge touristique implique, d'une part, que la congestion ne dépend pas seulement du nombre de visiteurs mais de la capacité de gestion de la destination : certaines destinations sont capables de gérer un nombre plus grand de visiteurs que d'autres qui pourraient rencontrer des difficultés pour gérer un nombre plus réduit. Elle laisse entrevoir, d'autre part, que la congestion touristique n'est pas un problème strictement lié au tourisme. Elle survient quand les ressources et l'infrastructure d'une ville ou d'une localité se trouvent sous une pression excessive, ce qui entraîne des conséquences négatives non seulement pour les résidents, mais également pour les touristes.

Par ailleurs, le surtourisme est un phénomène qui affecte surtout les villes, où il peut entraîner la gestion des infrastructures, une hausse du coût des logements pour les résidents et des difficultés d'accès aux services publics. Pourtant, il se localise normalement dans les quartiers les plus populaires ou aux alentours des principales attractions touristiques plutôt que dans toute la localité. Même dans les villes les plus visitées, il est possible de trouver des espaces où il y a peu ou aucun touriste.

Le surtourisme peut aussi se produire dans des destinations de tourisme naturelles, où il peut avoir des effets nocifs sur la flore, la faune et le microclimat.

Un cadre juridique très hétérogène

Le surtourisme est un phénomène telle

ment complexe et diversifié qu'il est difficile de l'inscrire dans une perspective juridique :

- il touche à plusieurs domaines du droit (droit administratif, commercial, constitutionnel, etc.) ;

- il s'agit d'un nouveau sujet émergent pour lequel il n'existe pas de littérature spécifique et/ou de recherche juridique ;

- au niveau international, il n'y a pas de lois et ou de règlements spécifiques abordant le surtourisme de manière globale mais plutôt un hétérogénéité de règlements et de mesures légales ;

- la compétence pour régler les questions liées au surtourisme varie d'un pays à l'autre (autorités au niveau local, régional et/ou national). Cette absence de cohérence généralisée peut mener à un manque de coordination des différents acteurs concernés.

VERS UN CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL DE LUTTE CONTRE LE SURTOURISME

La lutte contre le surtourisme nécessite une approche juridique à multiples facettes visant à développer des cadres juridiques et réglementaires solides afin d'atténuer les effets négatifs de l'augmentation des flux touristiques.

Le code mondial d'éthique du tourisme et la Convention-cadre d'éthique du tourisme

Le code mondial d'éthique du tourisme, adopté par l'assemblée générale d'ONU Tourisme en 1999 et transformé en

Convention-cadre relative à l'éthique du tourisme par l'assemblée générale d'ONU Tourisme en 2019 établit certains principes acceptés au niveau international qui peuvent être appliqués pour résoudre les problèmes liés au surtourisme.

En effet, la Convention-cadre établit aussi bien le principe du « droit au tourisme »⁴ comme un « vecteur d'épanouissement individuel et collectif »⁵ et la « liberté des déplacements touristiques »⁶ que la responsabilité du tourisme de contribuer à la « compréhension et au respect mutuels entre peuples et sociétés »⁷.

De même, l'article 8.2. de la Convention-cadre établit comme principe que le tourisme doit représenter une activité bénéfique pour les pays et pour les communautés d'accueil⁸. L'article 6 affirme quant à lui le besoin de garantir la durabilité environnementale du tourisme⁹.

La Convention-cadre établit des responsabilités équilibrées pour tous les acteurs touristiques (y compris les touristes) afin de parvenir à un tourisme durable. Ses principes peuvent inspirer les gouvernements dans l'élaboration de lois et de politiques pour limiter le surtourisme et ses effets nocifs sur l'environnement, le patrimoine culturel et archéologique et les communautés locales. En effet, le surtourisme confronte les autorités locales et les gouvernements à des défis juridiques qui exigent des mesures de limitation des flux touristiques, de préservation de l'environnement, de protection du patrimoine et de maintien de l'ordre public mais qui doivent également respecter le droit d'accès à la culture et aux loisirs. ●●●

possible dans le tissu économique et social local ».
9. *Ibid.*, art. 6 : « L'étalement dans le temps et dans l'espace des flux de touristes, spécialement ceux résultant des congés payés et des vacances scolaires, et un meilleur équilibre de la répartition des vacances devraient être recherchés de manière à réduire la pression de l'activité touristique sur l'environnement

et à accroître son impact bénéfique sur les industries touristiques et l'économie locale [...]. Les infrastructures touristiques devraient être conçues et les activités touristiques programmées de sorte que soit protégé le patrimoine naturel constitué par les écosystèmes et la biodiversité et que soient préservées les espèces menacées de la faune et de la flore sauvages ».

●●● Tour d'horizon des stratégies pour faire face au surtourisme

ONU Tourisme a développé deux publications sur le surtourisme¹⁰ qui relèvent les stratégies les plus habituelles pour faire face au surtourisme dans les milieux urbains :

- favoriser la dispersion des visiteurs dans la ville et au-delà ;
- promouvoir la dispersion des visiteurs en fonction du temps ;
- stimuler de nouveaux itinéraires et de nouvelles attractions pour désengorger le centre des villes ;
- réviser et adapter les règlements ;
- améliorer la segmentation des visiteurs ;
- veiller à ce que les communautés locales bénéficient du tourisme ;

■ créer des expériences urbaines qui profitent à la fois aux résidents et aux visiteurs ;

- améliorer les infrastructures et les équipements de la ville ;
- communiquer et s'engager avec les parties prenantes locales ;
- communiquer avec les visiteurs pour un tourisme responsable et respectueux ;
- mettre en place des mesures de suivi et de réaction.

Ces études montrent la variété des mesures prises par les autorités nationales, régionales ou locales pour faire face au surtourisme en fonction des spécificités de chaque territoire. Elles mettent en lumière le renforcement du cadre juridique comme l'une des stra-

tégies qui peuvent améliorer la situation. Il n'y a pas un modèle unique qui puisse répondre aux besoins de toutes les destinations surchargées, mais plutôt, différentes stratégies et mesures en fonction des particularités locales.

Les cadres juridiques mis en place dans le contexte du surtourisme au niveau international comprennent généralement et notamment, les types de normes suivantes :

- lois et politiques touristiques (par exemple, dispositions relatives au tourisme durable, comportement des touristes, responsabilités des prestataires de services touristiques) ;
 - réglementations de zonage (par exemple, restrictions du nombre d'hébergements touristiques / contrôle des activités touristiques) ;
 - licences et permis (par exemple, systèmes de licences pour certaines entreprises touristiques / permis pour certaines activités touristiques) ;
 - lois sur la protection de l'environnement (protection des ressources naturelles contre les effets du surtourisme : restrictions sur la pollution, exigences en matière de gestion des déchets, etc.) ;
 - législation sur les zones protégées (protection des parcs nationaux, des réserves marines et d'autres zones de conservation) ;
 - réglementation de l'utilisation des sols (restrictions sur la conservation des sols, codes de construction et droits de propriété).
- De même, ces études démontrent que, parmi les mesures de révision de la réglementation pour décongestionner les destinations surfréquentées, sont fréquemment mis en place des :

LA TENTATION FISCALE

L'utilisation des taxes d'occupation et des quotas de séjour requiert une mention spéciale. L'objectif de ce type de taxe est, d'une part, de limiter l'afflux de visiteurs et, d'autre part, de collaborer au financement des services fournis aux touristes. Actuellement, pratiquement toute l'Europe et une grande partie des États-Unis connaissent ce type de taxe, qui commence à se développer également dans des pays et des villes d'Amérique du Sud et même d'Asie.

Dans le contexte du surtourisme, il peut aussi s'agir d'un des moyens de financer la transformation et la durabilité du tourisme dans les endroits très fréquentés. Cela est essentiel dans la mesure où les recettes fiscales du tourisme peuvent non seulement renforcer la résilience et stimuler la reprise, mais elles peuvent également être utilisées pour compenser les coûts économiques, environnementaux et sociaux cachés du tourisme pour les destinations. Dans le contexte du surtourisme, les recettes fiscales dérivées de ces taxes d'occupation ou de séjour doivent être réinjectées dans l'écosystème touristique pour permettre de promouvoir de nouvelles destinations, valoriser le tourisme rural, décharger les centres urbains, investir dans les infrastructures, les projets communautaires, la restauration ou l'investissement dans la culture locale, la préservation de la nature, les campagnes de sensibilisation des touristes, le développement du capital humain et l'innovation.

10. ONU Tourisme, *Overtourism? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*, sept. 2018 ; et *Overtourism? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions Volume 2: Case Studies*, janv. 2019.

- révisions des horaires d'ouverture des attractions touristiques ;
- révisions de la réglementation sur l'accès des grands groupes aux attractions populaires ;
- révisions de la réglementation de la circulation dans les quartiers très fréquentés de la ville ;
- incitations à ce que les visiteurs utilisent les parkings situés à la périphérie de la ville ;
- créations de zones de débarquement spécifiques pour les autocars dans des endroits appropriés ;
- créations de zones réservées aux piétons ;
- révisions de la réglementation et de la taxation des services touristiques des nouvelles plateformes ;
- révisions de la réglementation et de la taxation des hôtels et autres lieux d'hébergement ;
- définitions de la capacité d'accueil de la ville, des zones critiques, des attractions, etc. ;
- créations d'un système de licence pour contrôler les opérateurs ;
- révisions de la réglementation sur l'accès à certaines zones de la ville pour les activités liées au tourisme.

L'impératif de protection du touriste

Pour lutter contre les effets nocifs du surtourisme, il est essentiel de sensibiliser les visiteurs à l'importance de préserver le patrimoine et l'environnement des lieux qu'ils visitent et promouvoir un tourisme responsable, respectueux des communautés locales.

En même temps, le surtourisme peut diminuer la qualité de l'expérience touristique si des mesures de protection des touristes ne sont pas prises.

Le touriste étranger, en dehors de son environnement habituel, est un consommateur vulnérable du fait de sa méconnaissance du milieu, de la langue, de la culture et de la législation du pays qu'il visite. Il est plus susceptible d'être piégé par la fraude ou par des pratiques déloyales qui cherchent à l'abuser. D'autre part, dans les attractions touristiques saturées, on observe souvent une augmentation de la criminalité qui cible les touristes étrangers et face à laquelle les autorités nationales et locales doivent renforcer la sécurité.

Dans le contexte du surtourisme, la protection des touristes face à ces risques et en tant que consommateurs est indispensable pour garantir une expérience de voyage positive et pour préserver l'image de la destination.

Le code International de protection des touristes de l'ONU Tourisme¹¹, auquel ont adhéré vingt-quatre pays à la date de rédaction de cet article, fournit d'importantes recommandations en matière de protection des droits des touristes en tant que

consommateurs, aussi bien pour garantir qu'ils reçoivent une information correcte et fidèle avant de conclure un contrat avec un prestataire de services touristiques que pour fournir des moyens de recours aux touristes en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution du contrat¹².

De plus, le code établit des principes pour la protection des touristes dans les services touristiques numériques pour garantir un environnement en ligne équitable, sûr, vérifiable, facilement accessible et transparent, ainsi que des recommandations précises pour l'établissement de voies extrajudiciaires de résolution de litiges en matière de voyages qui peuvent augmenter dans les destinations surfréquentées.

Étant donné l'absence de cadre international de coopération judiciaire aux fins du règlement des litiges en rapport avec les voyages et le tourisme et les disparités existantes en termes d'accès à la justice d'un pays à l'autre, les mécanismes de règlement extrajudiciaire et en ligne des litiges sont très intéressants pour les touristes internationaux en vue de régler les litiges d'une manière équitable, efficace et rapide et, s'il y a lieu, obtenir réparation, sans coûts inutiles, ni retards ou charge induite. ■



| | |
|---------------|--|
| AUTEUR | Alicia Gomez Alapont |
| TITRE | Conseillère juridique, ONU Tourisme |

11. Adopté par la résolution 732(XXIV) de la 24^e assemblée générale de l'ONU Tourisme qui s'est tenue à Madrid du 30 nov. au 3 déc. 2021.

12. V. égal. : JT 2025, n° 284, p. 38, étude C. Lachière.

LES DROITS DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'URBANISME À L'ÉPREUVE DU SURTOURISME

Les outils traditionnels de protection de l'environnement issus des codes de l'environnement et de l'urbanisme ne permettaient de réguler qu'indirectement les flux touristiques. La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a pallié cette insuffisance en instituant une police administrative d'accès à la nature, principalement à l'usage des maires.

Le surtourisme est aujourd'hui un enjeu majeur de la gestion des milieux naturels, mettant en lumière la tension entre la préservation de l'environnement et le droit d'accès à la nature. Malgré leur résilience, tous les milieux naturels ont une capacité de charge ou une capacité porteuse touristique limitée. Au-delà de ce maximum qui varie en fonction des lieux mais n'en épargne aucun¹, la présence humaine devient une nuisance excessive pour leur écosystème. Dès lors, face à l'accroissement constant de la fréquentation touristique de certains espaces, il est devenu nécessaire d'adapter l'état du droit pour gérer les flux de personnes et éviter que leur présence

excessive en vienne à compromettre les écosystèmes.

Depuis longtemps, le droit de l'environnement contient des dispositifs visant à réguler et encadrer les activités humaines. Mais, jusqu'à très récemment et excepté quelques régimes très protecteurs, comme les réserves naturelles, le droit de l'environnement français ne contenait pas de régime pour réagir à la présence même des personnes lorsque c'est celle-ci qui constitue en soi un risque pour l'environnement. La fréquentation touristique excessive a donc forcé les pouvoirs publics à repenser le régime juridique de la conciliation entre l'accès à la nature et sa conservation.

C'est ainsi que le Parlement a, lors du vote de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets², introduit l'article L. 360-1 du code de l'environnement qui crée une nouvelle police de la circulation à finalité environnementale. Si cet article a depuis été révisé³, cette modification n'en a pas affecté la substance. Elle a surtout eu pour objet de tenir compte de l'intercommunalisation de la police de la circulation sur certains territoires.

Pour pleinement mesurer la nouveauté de cette police environnementale, il est nécessaire au préalable de faire le point sur les dispositifs préexistants.

LES OUTILS TRADITIONNELS DE RÉGULATION DES FLUX TOURISTIQUES

On trouve la plupart des dispositifs traditionnels de protection de l'environnement dans le code de l'environnement et dans le code de l'urbanisme. Ils déterminent les activités en fonction des caractéristiques des territoires – en les autorisant, en les conditionnant ou en les interdisant – et contribuent indéniablement à juguler les flux de personnes dans ces espaces. Même si on ne doit pas minorer leur efficacité, leur objet n'est pas directement de réguler les flux touristiques dans les espaces naturels. Dès lors, leur efficacité à cet égard demeure limitée.

Une régulation indirecte des flux touristiques

Que ce soit le code de l'environnement ou celui de l'urbanisme, tous deux permettent

1. Même ceux qui, pourtant, paraissent comme très résistants, en raison par exemple de leur minéralité comme les champs de lave.

2. L. n° 2021-1104 du 22 août 2021, JO du 24.

3. V. L. n° 2022-217 du 21 févr. 2022, JO du 22.

de constituer des écrans de protection des espaces naturels contre leur fréquentation.

Le code de l'environnement, tout d'abord, contient une variété de régimes de protection des espaces naturels spécifiques, tels que :

- les parcs nationaux⁴ ;
- les parcs naturels régionaux⁵ ;
- les réserves naturelles⁶ ;
- les aires marines protégées⁷ ;
- les sites inscrits et classés⁸.

Par exemple, les chartes des parcs naturels régionaux définissent les orientations de protection et de gestion et incluent parfois des mesures pour réguler certaines activités. De même, les chartes des parcs nationaux peuvent « soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire [...] la circulation du public quel que soit le moyen emprunté »⁹, ce qui a permis aux autorités du parc des Calanques d'y limiter la circulation de cyclistes¹⁰. Dans l'archipel de Molène, le préfet a pu interdire la circulation des bateaux à moteur¹¹.

Dans le même esprit, les décrets de création des réserves naturelles peuvent réglementer, voire interdire certaines activités, notamment touristiques, et y interdire le stationnement et la circulation des personnes¹², pour éviter la dégradation de la faune et de la flore. Ainsi, si l'afflux des touristes aux alentours d'une réserve naturelle trouble la reproduction d'espèces menacées, cela peut justifier son extension¹³.

Quant au code de l'urbanisme, il permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale



de réglementer les aménagements dans leur territoire – donc leurs attractivités touristiques – via les plans locaux d'urbanisme (PLU). Par exemple, comme les zones A (agricoles) et les zones N (naturelles) sont en principe inconstructibles, cela complique l'installation d'équipements d'hébergement indispensables au développement touristique. De même, la loi Littoral¹⁴ et la loi Montagne¹⁵ sont aussi des exemples emblématiques de dispositions codifiées dans le code de l'urbanisme visant à protéger ces milieux qui sont le bord de mer et les milieux montagneux, en y limitant les constructions. À ce titre, il suffit de rappeler le régime de la bande de protection de 100 mètres le long des côtes, où toute construction est interdite si la zone n'est pas déjà urbanisée. On peut aussi citer les sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel

et culturel du littoral¹⁶ où les aménagements de stationnement doivent tenir compte de la fréquentation du public sans l'accroître. Comme les autorités administratives n'ont d'autre choix que d'appliquer cette qualification à un espace qui, comme l'île de Berder¹⁷, en a les caractéristiques, cela conduit à y limiter les aménagements touristiques.

Ces dispositions environnementales et urbanistiques jouent un rôle indirect dans la gestion du surtourisme, car elles limitent le développement d'infrastructures touristiques telles que les hôtels, les campings ou les parcs de loisirs dans ces zones sensibles. *De facto*, elles réduisent l'attractivité des espaces où elles s'appliquent, pour toute ou au moins une partie de la population. En effet, en protégeant ces territoires, elles en conservent le charme et les rendent d'autant plus désirables. ●●●

4. C. envir., art. L. 331-1.

5. C. envir., art. L. 333-1.

6. C. envir., art. L. 332-1.

7. C. envir., art. L. 334-1.

8. C. envir., art. L. 341-1.

9. C. envir., art. L. 331-4-1.

10. CAA Marseille, 6 déc. 2014, *Association Mountain*

Bikers Foundation et Syndicat national des moniteurs du cyclisme français, req. n° 24MA00106.

11. CAA Nantes, 7 déc. 2018, *SARL Loca-marine*, req. n° 17NT02656.

12. C. envir., art. L. 332-3.

13. CE 3 juin 2020, *Association Amis du banc d'Arguin du bassin d'Arcachon*, req. n° 414018.

14. L. n° 86-2 du 3 janv. 1986, *JO* du 4.

15. L. n° 85-30 du 9 janv. 1985, *JO* du 10.

16. C. urb., art. R. 121-4.

17. CAA Nantes, 22 nov. 2022, *Commune de Larmor-Baden*, req. n° 21NT02543.

●●● Une régulation limitée des flux touristiques

Bien que ces régimes de protection soient efficaces pour réglementer les activités humaines, ils ne permettent pas tous de gérer les flux touristiques en eux-mêmes¹⁸.

En effet, ces dispositifs se concentrent sur la réglementation des constructions et des activités économiques, mais ils ne traitent pas directement du nombre de personnes présentes sur un site naturel. Quand l'afflux touristique, comme celui dans les calanques de Marseille, n'est pas immédiatement déterminé par des constructions, ils ne sont d'aucun secours pour en limiter l'importance. Or, en raison de la quête « d'authenticité » de la population, les espaces naturels attirent beaucoup de monde, même quand leur accessibilité n'est ni facile ni facilitée.

Cette approche réglementaire est limitée, car la surfréquentation d'une zone peut entraîner des impacts écologiques significatifs sans qu'il y ait nécessairement de construction. Par exemple, la simple présence de visiteurs dans des espaces naturels fragiles peut conduire à une érosion des sols, à la perturbation de la faune et à la dégradation des habitats, même si ces visiteurs ne pratiquent aucune activité nuisible en apparence. De plus, la concentration des flux touristiques dans certaines périodes (comme les vacances d'été) peut provoquer des pics de fréquentation qui dépassent la capacité de charge écologique des milieux naturels.

C'est dans ce contexte que la loi Climat et résilience¹⁹ a introduit de nouvelles dispositions, notamment à travers l'article L. 360-1 du code de l'environnement, pour

permettre une meilleure régulation de ces flux touristiques en fonction de la capacité d'accueil des sites naturels et des enjeux de préservation environnementale.

LA POLICE DE L'ACCÈS À LA NATURE ET LES AFFLUX TOURISTIQUES

La nouvelle police administrative introduite par l'article L. 360-1 du code de l'environnement vise à compléter les régimes de protection existants en permettant une meilleure gestion des flux touristiques. Cette disposition constitue un outil juridique novateur²⁰ car elle permet de réguler directement la fréquentation humaine en fonction de la capacité de charge des milieux naturels²¹. Elle donne une dimension environnementale à la police de la circulation.

Ce qui ressort immédiatement de cet article L. 360-1, c'est la compétence des exécutifs locaux pour limiter ou interdire l'accès aux espaces protégés. Sur ce point, cette disposition ne devrait pas générer trop de débats. En revanche, les champs de mesure de police que ces autorités peuvent prendre pourraient en susciter.

Les autorités compétentes en matière de police d'accès à la nature

Comme nous l'avons vu, si les mécanismes traditionnels de protection de certains espaces permettent d'en limiter l'accès, ils ne sont pas entre les mains des autorités de police administrative de la circulation. Les maires, en particulier, ne pouvaient protéger ces espaces par leur pouvoir de police à moins de faire valoir une atteinte à

l'ordre public : si leurs arrêtés de limitation d'accès à ces espaces ne se fondaient que sur la protection de l'environnement, ils étaient illégaux.

Grâce à l'article L. 360-1, ce ne sera plus le cas. Ainsi, les maires deviennent des autorités de protection de l'environnement contre l'afflux excessif de touristes. Pour autant la définition de l'ordre public, constituant l'objet de la police administrative générale, n'est pas modifiée puisque le législateur a fait le choix de jouer sur le champ de la police administrative spéciale de la circulation.

En réalité, si le maire apparaît comme le grand gagnant de cette évolution législative, il partage cette compétence avec d'autres autorités. Tout d'abord, sa compétence s'efface devant celle du président de l'établissement public de coopération intercommunale dont fait partie sa commune si cet établissement est à fiscalité propre, s'il est compétent en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et si son président s'est vu transférer, par les maires des communes en faisant partie, les prérogatives qu'ils détiennent en application de l'article L. 360-1 du code de l'environnement.

Ensuite, le maire ne doit pas empiéter sur les compétences du président du conseil départemental ni sur celles des autorités chargées de la gestion des espaces protégés, ce qui risque d'ouvrir à des conflits de compétence. Enfin, il doit compter avec les compétences du préfet, notamment ses compétences supplétives que celui-ci mettra en œuvre s'il estime que le maire n'a pas agi ou insuffisamment pour protéger ces

18. Citons cependant l'article L. 321-9 du code de l'environnement qui permet d'interdire l'accès aux plages pour des raisons de protection de l'environnement.

19. *Op. cit.*

20. S. Jolivet, « La police de l'accès aux espaces protégés. Ordre public écologique et politique des "petits pas" », *Dr. adm.* 2021, n° 11.

21. S. Jolivet, « Utiliser la police de l'accès aux espaces protégés, c'est possible ! », *AJCT* 2023, p. 393 : « Par arrêté municipal du 14 juin 2023, l'accès des visiteurs à la journée à l'île de Bréhat (Côtes d'Armor) est limité à un maximum de 4 700 personnes de 8 h 30 à 14 h 30 du lundi au vendredi, entre le 14 juillet et le 25 août 2023 ».

espaces contre l'afflux excessif de touristes. En réalité, cette compétence supplétive des préfets ne pèse pas seulement sur les maires mais aussi à travers eux, indirectement, sur les gestionnaires de ces espaces menacés. Une nouvelle fois, la protection de l'environnement légitime l'intervention de l'État, de crainte qu'elle pâtisse d'un excès de décentralisation.

Le champ des mesures de police d'accès à la nature

On peut appréhender le champ de ces mesures sous deux angles : celui des espaces concernés, celui de l'objet de ces mesures.

Concernant les espaces concernés, on peut constater qu'il est particulièrement large :

- parcs nationaux ;
- réserves naturelles ;
- parcs naturels régionaux ;
- réserves de biosphère ;
- zones humides d'importances internationales ;
- sites Natura 2000 ;
- espaces protégés par un arrêté de protection de biotope, de protection des habitats naturels ou de protection de géotope ;
- aires marines protégées ;
- réserves de chasse et de faune sauvage ;
- terrains du Conservatoire du littoral ;
- terrains des conservatoires d'espaces naturels ;
- zones prioritaires pour la biodiversité ;
- espaces naturels ;
- sites classés, inscrits ou faisant l'objet d'une opération grand site.

Tous ces sites ont un gestionnaire. D'où les risques de désaccord avec le maire qui décidera d'en limiter la fréquentation touristique. Par exemple, pour protéger le cirque de Gens, le maire de Chauzon a non seulement interdit son accès tout le long de l'année mais également ordonné à l'établissement public territorial chargé de ce site d'y retirer les équipements d'escalade : un ordre dont on peut se demander quelle sera la sanction s'il n'est pas suivi. Mais il faut ajouter à cette liste les trames bleues et vertes. Pour celles-ci, l'article L. 360-1 est vraiment un plus car en tant que telles, elles n'ont pas de gestionnaire qui peut les préserver du surtourisme. Les arrêtés des maires n'auront alors rien de supplétif.

Concernant l'objet des mesures de police, que les interdictions ou limitations d'accès aux espaces protégés soient soumises au principe de proportionnalité n'a rien de surprenant : c'est le propre de toutes les mesures de police administrative. Cela permettra d'adapter ces restrictions aux besoins des écosystèmes, qui peuvent varier selon les périodes de l'année. Elles peuvent dépendre par exemple de périodes de reproduction des espèces animales ; elles peuvent aussi être imposées seulement en période de l'excessive présence touristique par rapport

à la fragilité des espaces à protéger, notamment par des quotas comme cela a été fait dans les parcs nationaux des Calanques et de Port-Cros.

En revanche, à bien y regarder, non seulement la notion de capacité de charge des milieux qui est présentée par la doctrine comme au cœur de ce dispositif n'est pas explicitement un critère de mise en œuvre de l'article L. 360-1, mais surtout les mobiles des restrictions d'accès à la nature ne sont pas tous d'ordre écologique : ils peuvent aussi être d'ordre... économique. En effet, ces restrictions sont possibles dès lors que cet accès est de nature à compromettre soit la protection des espèces animales ou végétales, soit aussi – et le législateur en a fait le premier but de cette police – « [la] protection [des espaces considérés] ou leur mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques ».

Cet article ne pourrait-il pas autoriser des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie plus encore que ne le permet la jurisprudence *Daudignac*²² ? On ne peut pas l'exclure. Ainsi, il pourrait arriver que cette nouvelle police administrative spéciale qui a été légitimée par l'objectif de protection de l'environnement soit mise au service de fins aussi économiques que les activités agricoles et surtout touristiques. ■



AUTEUR Norbert Foulquier

TITRE Professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Codirecteur de Serdeaut, directeur du Gridaugh

22. CE 22 juin 1951, *Daudignac*. Comp. CAA Bordeaux, 2 mai 2023, *SELAS Cazama-jour et UrbanLaw*, req. n° 21BX04708.

LE DURCISSEMENT DU CADRE JURIDIQUE DES MEUBLÉS DE TOURISME

La loi du 19 novembre 2024, dite « loi anti Airbnb », accroît l'arsenal juridique en matière de régulation des meublés de tourisme. Les collectivités locales voient leurs pouvoirs renforcés et les copropriétés se voient attribuer certaines compétences en la matière.

Aborder la question du « surtourisme »¹ sous l'angle des hébergements touristiques conduit naturellement à évoquer la prolifération des locations saisonnières et en particulier des « meublés de tourisme » qui sont définis par l'article L. 324-1-1, I, du code du tourisme comme « des villas, appartements, ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts en location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois, et qui n'y élit pas domicile ». Ces locations connaissent un vif succès pour différentes raisons. En premier lieu, elles répondent à une forte demande des touristes qui s'inscrit dans un mouvement général d'engouement des particuliers en faveur de l'économie collaborative². En deuxième lieu, pour les

propriétaires, ces locations sont plus rémunératrices et moins contraignantes que les locations classiques car elles échappent au régime impératif de la loi du 6 juillet 1989 et relèvent pour l'essentiel des dispositions du code civil et de certaines autres dispositions³. En troisième lieu, ces locations sont facilitées par les plateformes numériques, lesquelles sont curieusement exemptées du statut d'intermédiaire immobilier⁴.

Cependant ces locations présentent d'importants inconvénients. D'une part, elles réduisent l'offre de logements sur le marché de la location classique et, comme elles interviennent essentiellement dans des zones géographiques caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, leur multiplication ne fait qu'aggraver les difficultés auxquelles

sont déjà confrontées des populations en mal de logement. D'autre part, ces locations peuvent susciter des troubles du voisinage notamment dans les immeubles en copropriété, en raison des nombreuses allées et venues des touristes parfois peu soucieux de la tranquillité des habitants.

Quels sont dès lors les instruments juridiques permettant de lutter contre le développement excessif des meublés de tourisme ?

La prolifération des meublés de tourisme étant localisée dans certaines zones géographiques, le législateur s'est fort logiquement attaché à apporter des réponses à l'échelle locale. Depuis plusieurs années, différentes lois successives⁵ ont élaboré des outils dont les communes peuvent s'emparer selon leurs besoins. Ces instruments s'articulent autour de deux axes : un droit à l'information et un pouvoir de contrôle.

En dernier lieu, la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale⁶ s'inscrit pleinement dans cette démarche consistant à apporter une réponse locale, intervenant au plus près des situations concrètes. En effet, cette loi non seulement renforce les instruments à disposition des communes, mais encore modifie la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965⁷ pour introduire dans le statut de la copropriété des immeubles bâtis certains instruments pour lutter contre les meublés de tourisme. La lutte contre les meublés de tourisme n'est plus seulement l'affaire des communes ; elle s'étend désormais aux petites collectivités privées que sont les copropriétés des immeubles bâtis. Le constat est d'autant plus frappant que les outils qui sont aujourd'hui

1. Sur la notion de « surtourisme », v. *supra* L. Jégouzo, Introduction.

2. V. not. S. Bernheim-Desvaux, « La consommation collaborative ou participative – consommation portant sur un produit », CCC, 2015, Étude 2.

3. C. Lachière, *Droit du tourisme*, LexisNexis, 3^e éd. 2025, n° 613 s.; M. Painchaux, *Le droit de*

l'immobilier de loisirs, Lextenso, 2012, n° 829 s.

4. CJUE 19 déc. 2019, aff. C-390/18, JT 2020, n° 226, p. 11, obs. X. DelpechV. égal. JT 2025, n° 283, p. 40, étude C. Rousselle.

5. Not. L. n° 2009-888 du 22 juill. 2009, JO du 24; L. n° 2014-366 du 24 mars 2014, JO du 26; L. n° 2016-1321 du 7 oct. 2016, JO du 8; L. n° 2018-1021 du 23 nov. 2018,

JO du 24; L. n° 2019-1461 du 27 déc. 2019, JO du 28.

6. L. n° 2024-1039 du 19 nov. 2024, JO du 20. Sur cette loi, v. not.: H. Périnet-Marquet, « L'usage d'habitation d'un local après la réforme de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation », *Constr.-Urb.* janv. 2025, Repère 1; G. Durand-Pasquier, « Nouvelles exigences et nouveaux outils de régulation des

mis à disposition des syndicats de copropriétaires sont, comme on va le voir, ceux dont disposaient déjà les communes – des informations et un pouvoir de contrôle.

La loi du 19 novembre 2024 durcit donc notablement les conditions de mise en location des meublés de tourisme, à un double point de vue. D'une part, elle renforce les outils à la disposition des communes et, d'autre part, elle consacre l'irruption d'un nouvel acteur dans la lutte contre les meublés de tourisme, la copropriété.

LE RENFORCEMENT DES OUTILS À LA DISPOSITION DES COMMUNES

Le législateur a progressivement élaboré des outils permettant aux communes de lutter contre la prolifération des meublés de tourisme. Ces outils, dont les communes peuvent choisir de faire usage ou non en fonction de leurs besoins, sont de deux ordres : un droit à l'information, d'une part, et un pouvoir de contrôle, d'autre part.

L'information

L'information est le nerf de la guerre, y compris dans la lutte contre les meublés de tourisme, et c'est pourquoi le législateur a instauré par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite « loi ALUR », une obligation de déclaration auprès du maire de la commune où est situé le local⁸. Cependant cette obligation n'avait jusqu'à présent pas un caractère général ; elle ne concernait pas la location de la résidence principale du loueur et ne s'appliquait que dans certaines communes. La loi du 19 novembre 2024 généralise l'obligation de déclaration, en deux temps.

À compter du 1^{er} janvier 2025, la déclaration est étendue à la location de la résidence principale – réserve faite de l'hypothèse de la location d'une partie seulement de la résidence principale du loueur qui échappe à la définition des meublés de tourisme⁹.

À une date prévue par décret mais au plus tard le 20 mai 2026, cette déclaration sera exigée quelle que soit la commune où est situé le meublé et elle ne sera plus réalisée auprès de la mairie, mais auprès d'un téléservice national qui mettra toutes les données recueillies, qui lui seront transmises « de manière électronique, sous un format standardisé », à la disposition des communes¹⁰. Le défaut d'enregistrement est puni d'une amende administrative de 10 000 euros prononcée par la commune et la fourniture de fausses informations lors de la déclaration ou l'utilisation d'un faux numéro d'enregistrement est punie d'une amende administrative de 20 000 euros également prononcée par la commune¹¹.

Le contrôle

Les communes disposent de certains instruments leur permettant de contrôler le développement des meublés de tourisme sur leur territoire.

Limitation temporelle de la location de la résidence principale. La location en meublé de la résidence principale du loueur est



limitée à 120 jours par an dans les communes ayant mis en œuvre la procédure de déclaration préalable évoquée précédemment¹². La loi du 19 novembre 2024 a modifié l'article L. 324-1-1, IV, du code du tourisme pour permettre aux communes, sur délibération motivée, d'abaisser ce nombre à quatre-vingt-dix jours¹³. Cette faculté est ouverte à toutes les communes qui le souhaitent, pour tenir compte des spécificités de leur territoire.

Autorisation de changement d'usage.

L'autorisation préalable de changement d'usage figurant aujourd'hui à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation avait été créée à l'origine pour contrôler la transformation de logements en bureaux. Ce dispositif s'applique également, depuis la loi ALUR, pour contrôler les locations en meublé de tourisme.

L'autorisation de changement d'usage peut être subordonnée à la mise en place d'une compensation dans les conditions prévues par l'article L. 631-7-1 du ●●●

meublés de tourisme : un réaménagement en profondeur de l'encadrement des locations touristiques», *Constr.-Urb.* janv. 2025, Étude 1 ; C. Gijssbers, « La loi Le Meur et la protection constitutionnelle du droit de propriété », *AJD* 2023, 48 ; C. Rousselle, *op. cit.*
7. L. n° 65-557 du 10 juill. 1965, *JO* du 11.
8. L. n° 2014-366 du 24 mars 2014, préc.

9. V. C. tourisme., art. L. 324-1-1, I, *op. cit.*

10. L. n° 2024-1039 du 19 nov. 2024, *op. cit.*, modifiant C. tourisme, art. L. 324-2-1, II.

11. C. tourisme., art. L. 324-1-1, V.

12. C. tourisme., art. L. 324-1-1, IV.

13. Cette mesure est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025 (L. n° 2024-1039 du 19 nov. 2024, *JO* du 20, art. 4, IV).

“ Le développement des locations de meublés de tourisme ayant suscité de nombreux litiges dans les immeubles en copropriété, la loi du 19 novembre 2024 a choisi d’instaurer dans le statut de la copropriété des dispositions permettant d’encadrer ces locations ”



© peterschreibermédia

●●● code de la construction et de l’habitation¹⁴. L’autorisation n’est alors délivrée que si, pour une habitation transformée en un local à usage exclusif et permanent de meublé de tourisme, propriété du bailleur, un autre immeuble lui appartenant également est affecté à un usage d’habitation. Les immeubles, objets de la compensation, doivent présenter des critères identiques : même quartier, même surface habitable, même qualité de bâti, etc.

La loi du 19 novembre 2024 apporte certaines modifications visant à faciliter la mise en œuvre du dispositif de changement d’usage¹⁵. D’une part, le dispositif de changement d’usage peut désormais être mis en place par toutes les communes sur décision de l’organe délibérant, alors qu’auparavant une décision préfectorale était nécessaire pour certaines communes. D’autre part, la preuve de l’usage initial d’habitation, qui incombe à la commune souhaitant démontrer un usage illicite, est facilitée¹⁶.

Le législateur a également prévu, à l’article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l’habitation, la possibilité pour les communes d’instaurer un régime d’autorisation temporaire de changement d’usage. La loi 19 novembre 2024 étend ce régime aux personnes morales propriétaires.

Servitude de résidence principale. L’un des apports les plus remarquables de la loi du 19 novembre 2024 consiste dans la possibilité ouverte aux communes de délimiter dans le plan local d’urbanisme (PLU), au sein des zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels toutes les constructions nouvelles de logements seront à usage de résidence principale¹⁷. Il s’agit donc de créer dans les zones en question une « servitude de résidence principale » pour reprendre les termes utilisés lors des débats parlementaires¹⁸. Ce dispositif exceptionnel, qui s’apparente à une

servitude d’urbanisme, n’est cependant ouvert qu’aux communes qui soit sont soumises à la taxe sur les logements vacants, soit présentent un nombre de résidences secondaires supérieur à 20 % du nombre total des immeubles d’habitation. Il est prévu que les actes de cession ou de location des biens concernés devront contenir la mention de cette obligation, et cela « à peine de nullité »¹⁹ de l’acte.

LA CONSÉCRATION DU RÔLE DES COPROPRIÉTÉS

Le développement des locations de meublés de tourisme ayant suscité de nombreux litiges dans les immeubles en copropriété²⁰, la loi du 19 novembre 2024 a choisi d’instaurer dans le statut de la copropriété des dispositions permettant d’encadrer ces locations. Les copropriétés disposent désormais de certains outils permettant de lutter contre les meublés de tourisme. Ces outils

14. G. Daudré et P. Wallut, *Changement d’usage des locaux d’habitation*, LexisNexis 2020, 3^e éd. ; G. Daudré et P. Wallut, « Changement d’usage des locaux d’habitation à Paris. Nouvelles modifications du règlement municipal », *Loyers et copr.* 2015, Étude 5.
15. H. Périnet-Marquet, « L’usage d’habitation d’un local après la réforme de l’article L. 631-7 du code de

la construction et de l’habitation », *Constr.-Urb.* janv. 2025, Repère 1 ; G. Durand-Pasquier, « Nouvelles exigences et nouveaux outils de régulation de meublés de tourisme », préc., spéc. n° 5 ; P. Daudré et P. Wallut, « La contre-réforme de l’article L. 631-7 du code de la construction et de l’habitation », *JCP N* 2024, 1241 ; S. Lamy-Willing et E. Vital-Durand, « La législation sur

le changement d’usage après la loi Le Meur : un pas en avant, deux pas en arrière », *Constr.-Urb.* 2025, Alerte 1.
16. CCH, art. L. 631-7, al. 3, réd. L. n° 2024-1039 du 19 nov. 2024. V. H. Périnet-Marquet, « L’usage d’habitation d’un local après la réforme de l’article L. 631-7 du code de la construction et de l’habitation », préc. ; H. Périnet-Marquet, « Le nouveau rôle des autorisations d’urba-

consistent en un pouvoir de contrôle et en une information.

Le contrôle

Le règlement de copropriété est la charte de l'immeuble en copropriété, le document qui définit les droits et les obligations des copropriétaires entre eux²¹. Désormais le règlement pourra ou devra, selon qu'il s'agit d'une copropriété existante ou nouvelle, prendre parti sur la possibilité de louer un lot en meublé de tourisme²².

Pour les copropriétés existantes, le nouvel article 26 de la loi du 10 juillet 1965 permet aux copropriétaires d'adopter, à la double majorité prévue par ce texte, une modification du règlement de copropriété afin qu'il prévoise l'interdiction de louer un lot en meublé de tourisme. Cette disposition ne concerne que les immeubles dont le règlement de copropriété comporte une clause d'habitation bourgeoise et, au sein de ces immeubles, elle ne peut porter que sur les locaux ne constituant pas la résidence principale du bailleur. Bien qu'étant ainsi strictement circonscrite, cette disposition pourrait être regardée comme portant atteinte à la liberté de tout propriétaire de jouir de son lot comme il l'entend²³.

Dans les immeubles dont le règlement de copropriété comporte une clause d'habitation bourgeoise, en l'absence d'introduction d'une clause d'interdiction de louer en meublé de tourisme, rien ne change : la location d'un meublé de tourisme sans prestations de services annexes (ou avec seulement des prestations mineures), qui est de

nature civile, reste possible, ainsi que l'avait décidé la jurisprudence²⁴.

Pour les copropriétés futures, le nouvel article 8-1-1 de la loi du 10 juillet 1965 prévoit que les règlements de copropriété doivent mentionner « de manière explicite l'autorisation ou l'interdiction de location de meublés de tourisme »²⁵. Le domaine d'application du texte est très large, puisqu'aucune distinction n'est opérée selon l'affectation de l'immeuble, sa destination ou sa situation. Il s'agit donc d'une précision qui devra figurer systématiquement dans tous les règlements de copropriété, l'objectif étant de prévenir les conflits entre copropriétaires.

L'information

Le nouvel article 9-2 de la loi du 10 juillet 1965 dispose : « Lorsqu'un lot de copropriété fait l'objet de la déclaration prévue à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, le copropriétaire ou, par son intermédiaire, le locataire qui y a été autorisé en informe le syndic. Un point d'information par le syndic relatif à l'activité de location de meublés touristiques au sein de la copropriété est inscrit à l'ordre

du jour de la prochaine assemblée générale ». Concrètement, suivant cette disposition, l'information de la mairie pour toute mise en location d'un meublé de tourisme en application de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme devra être systématiquement accompagnée d'une information du syndic de la copropriété et des copropriétaires. Cette nouvelle obligation d'information n'est cependant assortie d'aucune sanction. On rappellera que la définition des meublés de tourisme exclut l'hypothèse de la location d'une partie seulement de la résidence principale du loueur, ce qui paraît de bonne logique puisque ce type de location n'a pas pour effet de limiter l'offre de logement. Le copropriétaire n'est donc pas tenu d'informer le syndic s'il n'envisage de louer qu'une partie seulement de sa résidence principale.

Pour conclure, on peut exprimer un regret. L'objectif d'accessibilité du droit aurait pu conduire le législateur à regrouper au sein d'un même code l'ensemble des dispositions relatives au régime des meublés de tourisme, le code du tourisme étant nous semble-t-il le réceptacle privilégié de ces dispositions. ■



AUTEUR Christophe Lachière
TITRE Agrégé des facultés de droit, professeur de droit privé à l'université Paris 8

nisme dans l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation», *Constr.-Urb.* n° 3, mars 2025.

17. C. urb., art. 151-14-1, *réd.* L. n° 2024-1039 du 19 nov. 2024 préc.

18. Rapp. Ass. Nat. n° 492 et Rapp.

Sénat n° 85, 29 oct. 2024.

19. C. urb., art. L. 151-14-1, al. 3.

20. H. Périnet-Marquet, « Les meublés touristiques

dans les immeubles en copropriété. Évolutions jurisprudentielles récentes », *JCP N* 2017, 1216.

21. L. n° 65-557 du 10 juill. 1965 préc., art. 8.

22. V. not. S. Lelievre, P. Baudouin, et C. Coutant-Lapalus, « Le règlement de copropriété, un rempart pour les copropriétaires », *Loyers et copropriété*, janv. 2025.

Étude 1 ; C. Bohbot, « La régulation des meublés touristiques en copropriété depuis la loi Le Meur », *Loyers et*

copropriété, mars 2025. Étude 5, S. Lamy-Willing, « Le meublé de tourisme après la loi Le Meur : ce qui change au-delà du changement d'usage », *JCP N* 2025, 1007.

23. C. Gijsbers, *op. cit.*

24. Civ. 3^e, 25 janv. 2024, n° 22-21.455.

25. L. n° 65-557 du 10 juill. 1965 préc., art. 8-1-1,

réd. L. n° 2024-1039 du 19 nov. 2024 préc.