

LE COURRIER

des maires et des élus locaux



LE SERVICE PUBLIC LOCAL DU TOURISME

De 1 à 13

CARACTÉRISTIQUES

SPA ou Spic. Rôles des régions, départements, intercos et métropoles...

P.III

De 14 à 18

INSTITUTIONS

Comités régionaux, départementaux, offices du tourisme, syndicats d'initiative...

P.VI

De 19 à 36

INSTRUMENTS

Initiative privée. Convention, dotation forfaitaire, taxe de séjour, FCTVA...

P.VIII

De 37 à 46

MODALITÉS DE GESTION

Régie, EPIC, GIP, association, SEM, SPL...

P.XII

De 47 à 50

SPL TOURISME ET URBANISME

Opérations d'aménagement. Agritourisme, montagne, littoral...

P.XV

Les références

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre)

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Mapam)

Loi n°2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme

Loi n°92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme (dite loi « Mouly »)

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

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

Code du commerce, articles L.122-19, L.225-25 et L.225-72

Code général des collectivités territoriales, articles L.1411-12-b et L.5211-21

Code du tourisme, articles L.131-7, L.131-8, L.132-1, L.132-4, L.133-1, L.133-3, L.133-5, L.133-9, L.134-1, L.134-5, L.141-1, L.341-5, L.342-1 et s., L.342-13, L.361-1

Code de l'urbanisme, articles L.160-6 et L.300-1

LE SERVICE PUBLIC LOCAL DU TOURISME

Par Jean-Louis Vasseur, avocat associé, cabinet Seban et associés

Le service public local du tourisme apparaît bien vivant, à parcourir le territoire français. Sous l'égide des offices du tourisme, comités régionaux et comités départementaux du tourisme, il est partout, dans les maisons d'hôtes, les hôtels classés, dans les campings-caravaning organisés ou les clubs de vacances, le long des plages surveillées ou des remonte-pentes. Depuis son premier grand essor de 1936, le service public local du tourisme a évolué, diversifié ses actions et il fait aujourd'hui appel à toutes sortes de moyens. Plusieurs textes législatifs l'ont remodelé jusqu'à la récente loi «Notre». Ce «50 questions» revient en détail sur ce service auquel sont très attachés les élus locaux.

1

Pourquoi parler d'un service public local du tourisme ?

Le développement du tourisme répond à l'intérêt général et constitue un enjeu important comme source de richesse et d'essor culturel. Au plan national, il a conduit, par exemple, à la création de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), organisme dont l'activité d'intérêt général visée est le tourisme et qui a un caractère public. Mais la jurisprudence administrative a établi progressivement que le service public du tourisme pouvait avoir également un caractère local, dès lors qu'il s'agissait d'une activité dépendante d'une collectivité territoriale, pour laquelle celle-ci bénéficie d'une compétence spécifique. C'est ainsi qu'elle a admis que l'aménagement d'un site archéologique remarquable par une commune relevait du service public culturel et touristique (*CE 11 mai 1959, à propos de l'aménagement de l'Allée des Alyscamps à Arles*). Que l'aménagement puis l'exploitation d'un gîte rural par une commune concouraient au service public de développement économique et touristique (*CE 25 janv. 2006 n°284878 Cne de La Souche*). Que l'exploitation d'équipements de thermalisme construits par un syndicat mixte relève d'une activité de service public local (*CAA Bordeaux 21 juin 2005 n°01BX02430*).

2

Est-il un SPA ou un Spic ?

Cela dépend de ses caractéristiques. Géré et financé par une personne publique, le service public local du tourisme sera apprécié comme un service public administratif. Il a été jugé, par exemple, que l'exploitation par une commune d'une salle de spectacles, même si elle a pour objectif de favoriser l'activité touristique et commerciale de la ville, est une activité de SPA eu égard à son fonctionnement en régie et à son financement essentiellement assuré par des subventions de la collectivité (*TC 19 déc.1988 Ville de Cannes, rec. p.497*). Si l'objet du service est assimilable à celui des activités généralement accomplies par des personnes privées, si l'origine des ressources provient des redevances payées par les usagers en contrepartie de la prestation qui leur est fournie, et si ses conditions de gestion sont comparables à celles d'une entreprise commerciale, il s'agira d'un service public industriel et commercial. Il a été jugé, par exemple, que l'exploitation d'une salle de spectacle par une SEM, dans le cadre d'un affermage, participe d'une mission de Spic (*CAA Nancy 14 juin 2007 SAEM Reims Champagne Congrès Expo n°06NC01474*).

SPA
Service public administratif

SEM
Société d'économie mixte

Spic
Service public industriel et commercial

Compétence

Les lois Mapam et Notre n'ont apporté aucune modification. La région n'est pas devenue chef de file en matière de tourisme. En revanche, on observe un renforcement du rôle des intercommunalités dans la mise en œuvre de la politique touristique.

Métropoles

Les métropoles ont obtenu une dérogation leur permettant, en cas de désaccord avec la région sur le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), de définir leur propre document d'orientation, lequel devra seulement prendre en compte le schéma régional et non s'y conformer (article L.4251-17 du CGCT)

Article L.136-1

« Toute aliénation d'un chemin rural susceptible d'interrompre la continuité d'un itinéraire inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, doit, à peine de nullité, comporter soit le maintien, soit le rétablissement de cette continuité par un itinéraire de substitution. Toute opération publique d'aménagement foncier doit également respecter ce maintien ou cette continuité ». Selon le même article, les maires peuvent, en vertu de leurs pouvoirs de police, « réglementer les conditions d'utilisation de ces itinéraires ».

3

Peut-il revenir à la loi d'imposer le caractère industriel et commercial au service public ?

Oui. C'est le cas des services de remontées mécaniques à ski, et cela alors que ces remontées sont exploitées en régie par une personne publique (article L.342-13 du Code de tourisme).

4

Quels effets a produit la décentralisation sur le service public local du tourisme ?

La décentralisation n'a pas été appliquée au service public local du tourisme durant de nombreuses années, les collectivités s'appuyant sur la clause générale de **compétence** pour prendre leurs décisions. Ce n'est qu'avec la loi du 23 décembre 1992, dite « loi Mouly », que la décentralisation a été appliquée à l'activité touristique, sans conséquences particulières dans la mesure où il n'a pas été introduit de répartition par bloc de compétence. Chaque collectivité se doit, certes, de travailler en coopération avec les autres acteurs, dont l'Etat, mais elle demeure entièrement compétente dans le domaine du tourisme, ce qu'exprime bien l'article 104 de la loi Mouly: « Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier ».

5

En quoi le tourisme échappe-t-il au chef de filat régional ?

La région définit la politique régionale du tourisme et des loisirs que le comité régional du tourisme élabore à sa demande et adopte le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Mais ce schéma, ainsi que la mission de coordination, ne se sont pas vu conférer par les lois récentes, et notamment la loi Notre, de portée normative effective. Aucune disposition ne les rend opposables au schéma d'aménagement départemental et aux orientations prises par la commune qui a conservé sa clause de compétence générale. La taille supérieure des régions et le chef de filat en matière économique pourraient cependant les faire peser indirectement sur les choix touristiques des autres collectivités. Le conseil régional a, aussi, compétence exclusive pour attribuer des aides aux entreprises en difficulté exerçant une activité touristique. Dans un sens contraire, la création des **métropoles**, avec la loi Mapam, pourrait limiter la portée des compétences régionales, du fait du poids de ces métropoles et de ce qu'elles reçoivent, de plein droit, des communes membres, la responsabilité de la promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme.

6

Les départements ont-ils conservé des compétences semblables après les lois Mapam et Notre ?

Oui. Ces lois n'ont pas modifié les compétences sur l'élaboration du schéma départemental d'aménagement touristique (article L.132-1, C. tour.) et du plan départemental des itinéraires de promenades et randonnées (article L.361-1, C. tour.). La définition du schéma départemental n'est pas obligatoire et rien n'impose qu'il soit conforme au schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Il ne s'impose pas davantage aux communes. Le plan départemental est, lui, susceptible d'avoir des effets juridiques, aux termes de l'article L.361-1. Comme dans le cas de la région, il existe des compétences départementales moins spécifiques, susceptibles d'appuyer indirectement la politique touristique du département. De ce point de vue, avec la loi Notre, les départements ne disposent plus que de compétences résiduelles en matière d'aide aux entreprises telles que l'aide à l'exploitation de salles de cinéma.

7

La loi Notre a-t-elle réduit les compétences communales sur le tourisme ?

On ne saurait dire cela. La clause générale de compétence n'a pas été supprimée pour les communes. Par ailleurs, celles-ci disposent de nombreuses autres compétences spécifiques à travers la loi Montagne (*articles L.342-1 et s., C. tour.*), la loi Littoral (*3 janvier 1986*), les taxes touristiques, l'ouverture des casinos, les ports de plaisance (*art. L.341-5, C. tour.*). Il faut ajouter à cela que les compétences spécifiques dévolues aux offices de tourisme communaux sont en fait des compétences des communes, puisque ces organismes sont créés et contrôlés par ces dernières et que les offices assurent l'accueil et l'information des touristes et la promotion touristique. Les communes disposent, aussi, d'une compétence de principe pour les actions et opérations d'aménagement de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme en vue de mettre en œuvre des projets urbains visant le développement du tourisme.

8

Quelles sont les nouvelles compétences des métropoles en matière touristique ?

Depuis la loi Mapam du 27 janvier 2014, les métropoles exercent de plein droit les compétences : création, aménagement et gestion des zones d'action touristiques, actions développement économique, promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, concessionnaire de l'Etat pour les plages.

La loi Notre du 7 août 2015 a confirmé ces compétences et a donné la possibilité aux métropoles de se voir transférer la compétence tourisme des départements.

9

Quelles sont les compétences des collectivités territoriales de Corse et d'Outre-mer ?

La Corse s'est vu transférer la pleine compétence en matière de tourisme. Elle exerce ses prérogatives, qui cumulent celles de l'Etat, des régions et des départements, avec l'« Agence du tourisme de la Corse », établissement public industriel et commercial bénéficiant pour l'essentiel de ressources publiques.

Les départements et régions d'outre-mer (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Mayotte) et les collectivités d'outre-mer ont également des compétences étendues.

10

En quoi la loi Notre a-t-elle renforcé les compétences des intercommunalités ?

La loi Mapam avait déjà organisé le transfert, de plein droit, de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », des communes aux communautés urbaines et aux métropoles (*article L.134-1-1, C. tour.*). La loi Notre a fait un nouveau pas en ce sens en énonçant que les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles sont obligatoirement chargées de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des zones d'activités touristiques ainsi que de la promotion touristique, dont la création des offices de tourisme, à partir du 1^{er} janvier 2017 (*art. L.134-1, C. tour.*).

Autrement dit, aussitôt qu'elles créeront, pour telle ou telle raison, une intercommunalité, cette dernière exercera ces compétences « tourisme » sans que les communes n'aient à le décider. Les mêmes communes perdront ces compétences, aussitôt que la loi s'appliquera, au profit de l'intercommunalité déjà existante.

Transfert aux intercos

La notion de « marque territoriale protégée » n'est pas, à ce jour, assez précise, bien qu'elle semble renvoyer au droit de la propriété intellectuelle. Reste que les offices de tourisme distincts auront à modifier leur gouvernance au profit d'élus intercommunaux. Toutefois, le gouvernement se serait engagé à introduire une nouvelle loi offrant la possibilité, pour ces stations classées, de conserver leur office propre, dans ses statuts antérieurs.

Industriel et commercial

Les activités de prestataires privés peuvent les obliger à respecter les procédures de mise en concurrence, mais toujours pour satisfaire des besoins d'intérêt général de la région.

11

Que contient la compétence transférée « promotion du tourisme » ?

Aux termes de l'article L.133-1 du Code du tourisme, une commune peut « instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme, dénommé office de tourisme », ce qui laisse penser que les missions de l'office de tourisme relèvent de la « promotion du tourisme ». Mais, de son côté, l'article L.133-3 du même code annonce que l'office de tourisme assure obligatoirement, entre autres missions, « l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique ». La « promotion du tourisme » et l'« accueil et l'information des touristes » seraient-elles distinctes ? S'il existait une distinction, alors l'accueil et l'information des touristes, compétences obligatoires des offices de tourisme, ne pourraient être transférés dans le cadre du transfert des offices de tourisme aux EPCI. Une éventuelle réponse ministérielle à venir pourrait confirmer que la notion de « promotion du tourisme » recouvre l'ensemble des missions obligatoirement confiées aux offices.

12

Quel périmètre retenir pour les stations classées ?

Lors de l'examen du projet de loi Notre, le caractère obligatoire du **transfert aux intercommunalités** de la compétence complète « tourisme » a inquiété de nombreuses communes qui ont craint de voir leur échapper la gouvernance sur le tourisme local, et les retombées du prestige de leur station. C'est la raison pour laquelle des aménagements ont été prévus dans le texte. Aux termes de la loi du 7 août 2015, si un EPCI réunit une ou plusieurs communes classées de tourisme et disposant chacune d'offices de tourisme, l'EPCI pourra décider :

- soit d'opter pour une organisation intégrée en créant un office de tourisme intercommunal unique, pouvant comprendre des bureaux intercommunaux de tourisme sur les différents sites sans existence juridique propre ;
- soit de maintenir les offices de tourisme distincts existants, dans leurs formes juridiques existantes pour ces stations classées de tourisme et les sites disposant de « marques territoriales protégées ».

13

Des groupements de communes peuvent-ils créer un office de tourisme intercommunautaire ?

Oui. Jusqu'à l'ordonnance du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique, un tel office pouvait déjà être créé, mais il fallait recourir au préalable à la création d'un syndicat mixte chargé d'instituer l'office de tourisme des groupements adhérents. L'ordonnance du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique modifie l'article L.134-5 du Code du tourisme qui précise la procédure d'institution d'un office de tourisme intercommunautaire. Il permet la création d'un office de tourisme intercommunautaire en prévoyant l'intervention de délibérations concordantes des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale. De ce fait, la création d'un syndicat mixte préalable devient facultative.

14

Que sont les comités régionaux du tourisme ?

Une sorte d'office de tourisme régional, dont, à la différence des offices municipaux, la création est obligatoire. Comme les offices municipaux, aucune forme juridique ne leur est imposée : association loi 1901, établissement public, SEM, SPL... La région fixe leur statut, leurs principes d'organisation et leur composition (*article L.131-8, C. tour.*). Le Code du tourisme désigne, toutefois, les différents représentants devant y siéger, afin que tous les acteurs de ce secteur puissent œuvrer de concert. Les comités régionaux peuvent se voir confier la mise en œuvre de la politique du tourisme régionale : études, planification, aménagement, assistance technique à la commercialisation, formation professionnelle. Ils élaborent le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (*article L.131-7, C. tour.*), approuvé par le conseil régional après avis des comités départementaux du tourisme. Ils assurent le suivi des actions engagées et réalisent les actions de promotion touristique. Ils assurent aussi des **missions à caractère industriel et commercial**.

15

Que sont les comités départementaux du tourisme ?

Leur institution se rapproche de celle des comités régionaux. Ils sont créés par les conseils départementaux. Le choix de leur statut juridique est libre, mais ils doivent être composés de représentants dont la catégorie est définie par le Code du tourisme.

Les comités départementaux préparent et mettent en œuvre tout ou partie de la politique touristique du département (*article L.132-4, C. tour.*).

Ils contribuent à l'élaboration, à la promotion et la commercialisation des produits touristiques en collaboration avec les professions et organismes concernés, dans le respect des règles de concurrence.

Ils peuvent engager des actions de promotion sur les marchés étrangers en coordination avec le comité régional.

16

Que sont les offices de tourisme ?

Ce sont les structures caractéristiques de la promotion touristique des communes. Leur création, qui peut être le fait de toute commune, est facultative.

La seule obligation de la commune lors de la création d'un office du tourisme (**OT**) est de prévoir dans la délibération municipale son statut juridique et la composition de son organe délibérant. Le statut juridique est libre. Il peut s'agir d'une association et même d'une régie municipale. S'il revêt le statut d'un établissement public à caractère industriel et commercial, les membres représentant la collectivité devront détenir la moitié des sièges du comité de direction (*article L.133-5, C. tour.*).

Son président peut être un élu si l'office est associatif, chargé de l'accueil et de l'information des touristes, de l'animation de la ville et si le conseil municipal n'y est pas représenté de plein droit (*CE 21 juin 2002 n°236332*). Mais de façon générale, l'office étant aisément assimilable à une entreprise de services municipaux, les élus ne doivent pas cumuler leur mandat avec la direction de l'office (*CE 18 décembre 1996 n°174907*).

OT

Office du tourisme

17

Quelles sont les missions des offices de tourisme ?

On compte généralement, en premier lieu, les missions d'accueil, d'information des touristes et la promotion touristique de la commune. Ces missions relèvent du service public administratif et ont un caractère obligatoire (*CE 13 nov. 1996 n°173500*).

L'office se voit parfois confier la mission (facultative) d'élaborer et de mettre en œuvre la politique locale du tourisme.

L'office peut être consulté par le conseil municipal sur les projets d'équipements collectifs à vocation touristique, mission obligatoire dans le cas où l'office a le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (*art. L.133-9, C. tour.*).

Les offices du tourisme peuvent aussi assumer des missions relevant du service public industriel et commercial. Tel est le cas lorsque l'office est autorisé à commercialiser des prestations de service touristique (*article L.133-3, C. tour.*): lorsqu'il exploite des musées, des parcs d'attraction ou vend pour son compte des séjours touristiques, des visites guidées, des produits régionaux. Les offices dans cette position devront être immatriculés au registre des agents de voyages et autres opérateurs.

18

Quelle différence y-a-t-il entre l'office du tourisme et le syndicat d'initiatives ?

Les offices de tourisme sont créés par les communes elles-mêmes. Depuis la loi du 23 décembre 1992, les offices, devenus « offices de tourisme », peuvent être librement créés par les communes, quelles qu'elles soient, et dotés d'un statut librement choisi par le conseil municipal. L'OT bénéficie d'une délégation de missions de service public: une convention d'objectifs le lie à la collectivité territoriale l'ayant créé.

Les syndicats d'initiative (SI) sont des associations loi 1901 dont les fondateurs sont des personnes privées déterminées à développer en commun différentes actions pour favoriser l'accueil et l'information des touristes, l'animation locale.

Ils ne bénéficient ni de classement, ni d'aucune délégation, néanmoins ils peuvent être subventionnés par les collectivités. Un SI peut se transformer en OT s'il en remplit les critères.

19

Les OT doivent-ils respecter l'initiative privée lorsqu'ils commercialisent des produits touristiques ?

Pour le juge, il s'agit moins d'interdire la **concurrentiel** du secteur privé par le secteur public que d'éviter que les personnes publiques ne créent de distorsion à leur profit sur un marché concurrentiel en raison de leur statut. Il a été jugé, par exemple, que l'activité de commercialisation de produits touristiques ne peut plus être interdite que dans la mesure où elle entraîne une distorsion de concurrence entre l'OT et les entreprises couvrant ce marché (*CAA Nancy 15 mars 2007, Saem Reims champagne congrès expo, n°06NC01475*). La seule présence d'un intérêt public local peut aussi conduire le juge à admettre une activité allant à l'encontre du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Le Conseil d'Etat a jugé ainsi que « la bonne desserte aérienne de la Polynésie française, indispensable à ses relations avec le reste du monde et à son développement, constitue un intérêt public local » (*CE 18 mai 2005, Territoire de la Polynésie française*).

Concurrence

La jurisprudence selon laquelle seule la défaillance de l'initiative locale privée autorisait l'intervention du service public (le « socialisme municipal »), tient désormais compte de l'évolution de l'appréhension des activités marchandes des personnes publiques, sous l'influence du droit communautaire ; le principe de non-concurrence se muant en principe d'égalité concurrentielle (cf. David Baillet : « Le service public local du tourisme » LGDJ, 2010).

20

La commune et l'office doivent-ils établir une convention ?

L'existence d'une telle convention n'est pas, en elle-même, imposée par la loi. Toutefois, si la commune confie une mission de service public à l'office, ce dernier devient un délégué de service public.

Une convention doit être signée et de plus une procédure de passation mise en œuvre (*CE 10 juillet 1996, Coisne, n°140606* ; en l'espèce, la convention confiée à une SEM les missions d'accueil et d'information des touristes, la promotion et la publicité de la station, ainsi que la coordination des organismes et sociétés locales intéressées au développement de la commune).

21

Qu'est-ce que la dotation forfaitaire supplémentaire ?

Un supplément dit « dotation forfaitaire supplémentaire » est intégré à la dotation globale de fonctionnement dont bénéficient les communes et certains groupements. Ce supplément tient compte de l'affluence touristique et évolue dans les mêmes proportions.

Taxe de séjour et interco

Le CGCT, dans son article L.5211-21, prévoit qu'une commune ayant préalablement institué la taxe peut, par délibération contraire, s'opposer à la perception de la taxe intercommunale. En ce cas, la délibération de l'EPCI ne s'appliquera pas dans les territoires des communes membres qui s'y sont opposées par délibération contraire.

22

En quoi consiste la taxe de séjour ?

La taxe de séjour, réformée par la loi de finances pour 2015, est une ressource fiscale directement liée au tourisme et destinée à faire participer les touristes aux dépenses suscitées par leur séjour. Elle est affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique et obligatoirement aux offices de tourisme s'ils sont des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Elle concerne les stations climatiques, thermales, les stations classées de tourisme, les communes de montagne et littorales, ainsi que toutes les communes réalisant des opérations de promotion du tourisme ou de protection des espaces naturels.

La **taxe de séjour** peut aussi être instituée par les EPCI classés stations, bénéficiant de la dotation supplémentaire touristique, réalisant des actions en faveur du tourisme, de la protection et gestion des espaces naturels. Elle s'applique ainsi sur l'ensemble du territoire communautaire et constitue un outil d'harmonisation de la politique touristique à l'échelle du territoire groupé.

23

Une commune peut-elle récupérer à son profit la taxe de séjour instituée par l'intercommunalité ?

Non. L'article L.5211-21 du Code général des collectivités territoriales dispose que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire sauf si l'une des communes membres de l'EPCI qui aurait déjà institué la taxe, s'y oppose. Mais le même article précise également que la perception de la taxe, lorsqu'elle a été instituée par l'assemblée délibérante de l'EPCI, ne peut bénéficier à l'une des communes membres (*Rép. min. JOAN du 9 février 2016, p. 1290*).

24

Quelle différence existe-t-il entre la taxe de séjour au réel et la taxe de séjour forfaitaire ?

Les modalités de la taxe sont fixées par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

C'est dans ce cadre qu'il est opté pour le régime au réel ou celui de la taxe forfaitaire.

La taxe de séjour au réel est perçue sur les touristes hébergés et est reversée à la commune par les hôteliers.

La taxe de séjour forfaitaire est établie sur les logeurs et est assise sur toute la période d'ouverture de l'établissement et sa capacité d'accueil.

25

Pourquoi le fonds de compensation de la TVA versé aux communes touristiques est-il plus important que celui versé aux autres communes ?

Le fonds de compensation de la TVA versé aux communes touristiques est plus important que celui versé aux autres communes en raison des investissements particulièrement importants que doivent engager les villes de tourisme.

26

La fiscalité sur les jeux entre-t-elle en compte dans le financement du service local du tourisme ?

Oui. L'Etat reverse aux communes sièges d'un casino une part du prélèvement sur le produit des jeux. L'article L.2333-55 du CGCT précise que ce reversement atteint 10% du produit du prélèvement étatique sans toutefois pouvoir dépasser 5% des recettes de fonctionnement de la commune.

27

L'affermage est-il une ressource du service public local du tourisme ?

Oui. Le délégataire se rémunère sur les usagers et reverse à la collectivité une redevance en contrepartie des équipements mis à sa disposition, équipements qu'il s'engage à renouveler.

Ressources privées. Les ressources privées sont dégagées le plus souvent dans le cadre d'un partenariat public-privé où il est concevable, pour le service public, de créer, réaliser et exploiter des équipements touristiques sans avoir à en supporter immédiatement le coût.

28

Le service public local du tourisme peut-il recourir à la régie intéressée ?

Oui. Dans ce système, le délégataire perçoit une rémunération forfaitaire indexée sur le chiffre d'affaires de la collectivité et effectue les opérations de recettes et dépenses pour le compte de celle-ci. En général, le délégataire s'engage à entretenir les équipements.

29

La concession de service public est-elle utilisable à cet égard ?

Oui. Puisque le délégataire est chargé de construire les équipements nécessaires, puis les exploite à ses risques et profits pour une durée de 20 ans, une fois amortis. La construction revenant de plus gratuitement à la collectivité à ce terme.

30

La collectivité peut-elle recourir au bail emphytéotique ?

La jurisprudence l'admet souvent dès lors qu'il est manifeste que le contrat a été conclu en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général (CAA Nancy, 30 octobre 2008, SARL Crouvezier, n°07NC00568).

31

Une notoriété importante peut-elle apporter des ressources nouvelles à la collectivité ?

Oui. Lorsqu'une marque atteint un niveau de notoriété suffisamment important, elle peut espérer vendre à d'autres le droit d'utiliser cette notoriété pour améliorer leurs propres résultats. Une collectivité ne doit pas négliger ce type de recettes, générée par les maîtres d'ouvrage de projets touristiques ou par les garants d'une image de marque (une commune peut être titulaire d'un droit sur une appellation comme le Futuroscope, le Mémorial de Caen...). La ville de Saint-Tropez ou la station de Val-d'Isère ont fait de leurs noms des marques.

32

La police administrative du maire joue-t-elle un rôle dans le développement touristique ?

La police du maire a un rôle très particulier à assumer dans le cadre du service public local du tourisme. Le maire d'une commune dont le tourisme se développe doit accorder une attention spécifique au maintien de l'ordre public sur un territoire dont la population grossit considérablement en période de vacances – alors que les activités comportent souvent des dangers inhabituels. Le développement des activités de plage ou de montagne appelle une vigilance accrue et un usage parfois intensif des pouvoirs que le maire tient des articles L.2122-2 et suivants du CGCT. En montagne, le maire doit prévenir et faire cesser les dangers que causent les avalanches, et devra décider de fermer les pistes de ski, de les baliser ou non. Faute d'avoir averti de la présence d'un obstacle difficilement visible sur une piste, un maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune (*CAA Lyon 3 déc. 2009, n°06LY01464*). Sur le littoral, alors que plages et mer relèvent du domaine public de l'Etat, le maire doit tout de même exercer des pouvoirs de police administrative (**article L.2213-23** du CGCT).

Article L.2213-23

Cet article précise que « le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux ».

33

La responsabilité des élus locaux et des collectivités est-elle plus exposée dans le domaine du tourisme ?

Oui, dans la mesure où le maire peut, en période touristique, être confronté à des activités susceptibles de créer un trouble à l'ordre public et devoir recourir à ses pouvoirs de police administrative générale.

Il peut aussi avoir à faire usage de diverses polices spéciales pouvant se rapporter à un motif d'ordre touristique : police des caravanes et du camping sauvage, police des baignades et des activités nautiques, notamment.

Des carences de la part du maire dans l'usage de son pouvoir de police peuvent entraîner la mise en cause de la responsabilité administrative de la commune ou la mise en cause de l'élu devant le juge pénal.

La pratique du ski hors piste, par exemple, peut mettre en cause la responsabilité de la commune si le maire ne prend pas les précautions s'imposant en signalant les obstacles, les dangers ou en les supprimant.

34

Quels sont les avantages du classement des communes et stations ?

Le classement en commune touristique offre un premier avantage : celui de se prévaloir d'un statut spécifique, gage de qualité offert aux touristes, la distinguant des autres communes. Mais, surtout, il offre la possibilité à la bénéficiaire de prétendre au classement en station classée de tourisme (*loi du 14 avril 2006*), qui présente des avantages nombreux. Outre l'attribution, pour une durée de 12 ans, d'un label d'excellence pour le tourisme, il permet de demander l'ouverture d'un casino, même si la décision finale revient à l'Etat, de majorer les indemnités des élus municipaux, de percevoir la taxe de séjour et, enfin, de profiter du surclassement démographique. Celui-ci, par l'addition de la population et des touristes, ouvre à la collectivité des possibilités en matière de gestion RH. Il permet, de recruter des agents d'un grade supérieur, ou de créer des emplois fonctionnels supérieurs à ce que permet le seuil démographique recensé de la collectivité.

35

Quels sont les critères de classement des communes et stations ?

Le classement en commune touristique, pour une durée de 5 ans, doit être demandé par la collectivité au préfet. Il suppose que cette dernière exerce une politique locale du tourisme et offre des capacités d'hébergements pour les touristes. A ce titre, elle doit disposer d'un office de tourisme classé, organiser des animations culturelles, artistiques, gastronomiques ou sportives, disposer d'une proportion minimale d'hébergements touristiques variés (hôtels, résidences de tourisme, meublés de tourisme, villages de vacances, campings, chambres d'hôtes, anneaux de plaisance, résidences secondaires).

Le classement en **station classée de tourisme**, pour une durée de 12 ans, doit être demandé par une commune touristique.

À NOTER

La procédure de classement suppose une enquête publique, de nombreux avis, tant au niveau local que national. Le classement est prononcé par décret simple.

Station classée de tourisme

Peut être désignée telle, celle qui :

- offre des hébergements touristiques de nature et de catégories variées ;
- offre des créations et animations culturelles ;
- facilite les activités physiques et sportives ;
- met en œuvre des savoir-faire professionnels au caractère traditionnel, historique, gastronomique ou régional ;
- offre des commerces de proximité et des structures de soins adaptées ;
- dispose d'un plan local d'urbanisme, d'un plan de zonage d'assainissement ;
- organise l'information touristique en plusieurs langues.

37

Quels sont les avantages de la gestion en régie directe ?

L'intérêt de cette solution réside dans la maîtrise de l'activité et le contrôle total sur son évolution. Mais cette hypothèse est à réserver aux cas où l'activité touristique est modeste.

La création d'un office de tourisme n'est pas exclue puisque ce dernier n'a pas besoin de la personnalité morale.

Il a été jugé qu'un camping appartenant au domaine privé d'une commune et dont la gestion a été confiée par la commune à une personne privée – qui n'en est ni le directeur, ni le comptable –, dont les recettes provenaient des usagers, est un service public industriel et commercial et demeure en l'espèce en régie (*CAA Nancy 20 mars 2003, Marie-Thérèse M. n°00NC00799*).

36

Quelle est l'utilité d'un classement des offices de tourisme ?

Il est, en principe, facultatif.

Il est destiné à permettre aux offices de mieux affirmer leur rôle dans les destinations touristiques.

Il s'impose pour demander le classement en commune touristique, le classement en station classée de tourisme et pour obtenir la marque Qualité Tourisme.

38

Quels seraient les avantages d'une régie dotée de la seule autonomie financière ?

L'intérêt de cette formule est que la commune peut continuer à gérer directement le service public du tourisme puisque la régie, si elle dispose d'un budget propre et d'un organe de direction, n'a pas de personnalité distincte de la commune et que ses organes demeurent sous l'autorité de la commune.

Ce genre de régie peut, cependant, gérer des services publics administratifs ou industriels et commerciaux depuis la loi du 29 janvier 1993. Compte tenu de la maîtrise exercée par la collectivité sur l'office de tourisme en régie, les règles de la commande publique n'ont pas à être appliquées.

39

Quels seraient les avantages du recours à un établissement public industriel et commercial ?

Cette solution reviendrait à confier à une autre personne publique la gestion du service public. L'article L.1411-12-b du Code général des collectivités territoriales soustrayant les établissements publics du champ d'application du régime de passation des délégations de services publics lorsque l'activité déléguée figure expressément dans leurs statuts, la création de l'établissement public investi de missions de service public touristiques ne devrait pas contraindre la commune ou le groupement de communes à appliquer la procédure de délégation.

40

Quel rôle pourrait tenir un GIP ?

Des groupements d'intérêt public, groupements d'intérêts mixtes privés et publics, mais personnes morales de droit public, ont pu être créés au titre de l'article L.141-1 du Code du tourisme dans les conditions de la recherche (établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique), pour contribuer à des activités de développement ou d'intérêt commun dans le domaine du tourisme. Ils n'avaient pas vocation à constituer un mode général de gestion du service public tel qu'il revient à un office de tourisme de l'assumer (*Réponse ministérielle n°30984 JOAN Q, 26 juillet 1999, p. 4615*).

Cet article L.141-1 du Code de tourisme a été supprimé par la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. De fait, s'il n'existe plus de GIP spécialisés en tourisme, cela n'interdit pas de créer des GIP de droit commun pour exploiter un office de tourisme. La seule limite fixée par la loi du 17 mai 2011 est que les GIP doivent poursuivre des activités d'intérêt général à but non lucratif.

41

Quel est le statut de la personne privée le plus fréquemment utilisé ?

Il s'agit du statut associatif. 90 % des offices de tourisme sont gérés par une association loi 1901. La raison en est la simplicité de sa mise en place et sa souplesse de fonctionnement.

L'association peut aisément se donner un objet entrant dans le champ des dispositions du Code du tourisme et permet de répartir librement les différents pouvoirs au sein des organes dirigeants de l'office du tourisme, du comité départemental ou régional du tourisme.

42

L'appel à une association présente-t-il des risques ?

Ce recours oblige à prendre certaines précautions. Lorsque l'association est créée par la collectivité pour accomplir cette seule mission de service public touristique, si cette mission est dévolue aux termes d'un contrat et que l'organisme tire une part substantielle de sa rémunération de l'exploitation du service, il convient d'appliquer le régime de la **DSP**, avec publicité et mise en concurrence. A défaut, le juge administratif pourrait requalifier la simple convention souvent passée avec l'association en délégation de service avec les sanctions en découlant. La convention de DSP n'est pas indispensable si l'OT se borne à exécuter les missions dont il est expressément investi aux termes du Code du tourisme.

Un second risque survient lorsque l'association peut être qualifiée de **transparente**, s'il apparaît que la collectivité contrôle entièrement son fonctionnement, son organisation et lui assure l'essentiel de ses ressources financières (*CE 21 mars 2007, Commune de Boulogne-Billancourt n°281796*).

DSP

Délégation de service public

Transparente

Les actes d'une association transparente seront assimilés par le juge à ceux de la collectivité elle-même, ses membres pourront être qualifiés de gestionnaires de fait et la responsabilité de la collectivité qui l'aurait aidée, pourrait être engagée en cas de liquidation judiciaire.

43

Le recours à une société d'économie mixte locale est-il envisageable ?

Oui. Il présente des avantages certains. Le statut de la **SEML**, marqué par la détention majoritairement publique du capital et la représentation des collectivités, favorise une forte implication des acteurs publics locaux dans le développement touristique, tout en permettant d'associer des personnes privées à un projet public. La SEML présente aussi l'intérêt de ne pas être tenue de respecter le principe de spécialité s'imposant aux établissements publics, ce qui l'autorise à mettre en œuvre une large politique touristique et de gestion d'équipements, de gérer plusieurs activités complémentaires, à la condition de rester en lien avec la mission de service public dont elle a été investie. Mais en qualité d'opérateur économique, la SEM doit être mise en concurrence.

La SPL

Les missions de la société publique locale (SPL) sont obligatoirement encadrées par un contrat limité dans le temps et ne peuvent se déployer hors du territoire des collectivités actionnaires.

SEML

Société d'économie mixte locale

44

Qu'en est-il des sociétés publiques locales ?

Un office de tourisme peut prendre également la forme d'une **SPL** « dont le mode de gouvernance peut être soit celui du conseil d'administration soit celui du directoire avec conseil de surveillance » (*Réponse ministérielle, JOAN 24 novembre 2015 p. 8509*).

Cette possibilité garantit aux collectivités la maîtrise politique sur l'action en matière touristique. Une commune ne souhaitant pas transférer sa compétence au profit d'une intercommunalité peut choisir de créer, avec cette intercommunalité, une SPL, pour garder son pouvoir d'action. Toutefois, il ressort de la jurisprudence qu'il est nécessaire que la collectivité dispose, lors de son entrée au capital de la SPL, des compétences se rattachant à l'objet social de la SPL (*CAA de Nantes 19 septembre 2014, Préfet des Côtes-d'Armor, n° 13NT01683*).

D'une manière générale, le capital de la SPL doit être exclusivement public et les collectivités le détenant doivent exercer sur la société un contrôle analogue à celui de leurs propres services. La SPL, considérée comme un opérateur « in house », n'a pas besoin d'être mise en concurrence.

45

Les administrateurs de la SPL doivent-ils exclusivement représenter des personnes morales de droit public ?

Non. Le fait que le capital de la SPL doive être intégralement détenu par des collectivités territoriales n'implique pas, en soi, que le conseil d'administration d'une SPL soit uniquement composé de représentants des personnes morales de droit public membres de la SPL. Au contraire, l'alinéa 4 de l'article L.1531-1 précise que « ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du Code de commerce ». Ainsi, les articles L.225-25 et L.225-72 du Code de commerce, relatifs respectivement aux sociétés anonymes (SA) dotées d'un conseil d'administration et aux SA dotées d'un directoire avec un conseil de surveillance, prévoient que les statuts peuvent imposer que chaque administrateur soit propriétaire d'un nombre d'actions de la société qu'ils déterminent. A contrario, en l'absence de précision en ce sens dans les statuts, il n'est pas nécessaire d'être actionnaire de la société pour en être administrateur (*Rép. min. JOAN 24 novembre 2015, p. 8509*).

46

Si les statuts l'exigent, l'office peut-il être représenté par des professionnels du tourisme ?

Si le statut l'exige, lorsque l'office de tourisme est constitué sous la forme d'une société publique locale dont les statuts imposent que chaque administrateur de la société représente une partie du capital social, les représentants des professions et activités intéressées par le tourisme dans la commune ou sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale siègent au sein du directoire ou d'un comité technique chargé de formuler des avis destinés aux administrateurs (*décret n° 2015-1002 du 18 août 2015*).

47

En quoi les opérations d'aménagement des collectivités participent-elles à l'action touristique locale ?

Comme le stipule l'**article L.300-1 du Code de l'urbanisme**, le tourisme est bien l'un des objets des actions ou opérations d'aménagement menées par les collectivités. C'est bien le développement du service public local du tourisme que vise la délibération d'une commune qui exerce son droit de préemption pour l'acquisition d'un local permettant de ranger, pendant la période hivernale, du matériel destiné aux sauveteurs en mer (*CAA Douai 3 mars 2005, Commune de Quiberville sur mer, n°03DA01205*). Le plan local d'urbanisme donne la possibilité de réserver des emplacements à la réalisation d'aménagements ou équipements touristiques (*CE 3 novembre 1997, Willie n°160934*; l'emplacement était réservé pour l'aménagement d'un port maritime jugé d'intérêt général par la juridiction).

48

Les règles d'urbanisme limitent-elles l'action touristique des collectivités ?

Oui. Ainsi, un recours aux zones A, agricoles, est délicat dans la mesure où il s'agit de zones dites « strictes ». Les activités agritouristiques, que voudraient favoriser des collectivités et des agriculteurs pour développer le tourisme local, ne sont pas exclues, mais doivent ne constituer qu'un complément de l'activité agricole principale (*décret n°2003-685 du 24 juillet 2003*). L'essor du tourisme rural rencontre, ici, des obstacles.

Article L.300-1

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme ».

49

La loi Montagne pose-t-elle des conditions et des limites à l'action du service touristique ?

En effet, la loi Montagne, soucieuse de profiter à un tourisme durable, est faite pour protéger la montagne et ses collectivités.

Ainsi, les collectivités envisageant d'engager une opération de développement touristique en zone de montagne (création de surfaces d'hébergement, de remontées mécaniques, d'aménagements touristiques), c'est-à-dire une « unité touristique nouvelle », sont tenues de déposer une demande d'autorisation (*article L.122-19 du Code de l'urbanisme*).

50

La loi Littoral restreint-elle l'action du service public local du tourisme ?

La loi Littoral vise à limiter les projets d'urbanisme tels que certaines de nos côtes en ont connu. Elle détermine les conditions d'utilisation et de mise en valeur des espaces terrestres, maritimes et lacustres. Elle s'applique aux communes riveraines des océans, mers, étangs salés et plans d'eau naturel ou artificiel de plus de 1 000 hectares. Loi d'aménagement et d'urbanisme, elle a pour but : la protection des équilibres biologiques et écologiques, la **préservation des sites**, des paysages et du patrimoine culturel et naturel du littoral ; la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau ; la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral. Elle a freiné de grands projets immobiliers ou portuaires et protège les côtes d'une urbanisation mal maîtrisée, en contribuant à offrir à tous les paysages et l'accès à la nature recherchés.

Préservation des sites

D'autres règles complètent le dispositif destiné à préserver les sites tout en permettant l'accès de tous au littoral. Deux servitudes s'imposent aux activités des collectivités locales : celle de l'article L.160-6 du Code de l'urbanisme relevant les propriétés privées riveraines du domaine public maritime d'une bande de trois mètres pour assurer le passage des piétons ; et la servitude transversale imposée par l'article L.160-6-1 du même code pour faciliter l'accès à la mer depuis la voie existante.

Le Courrier des maires

disponible en version **numérique**
sur smartphone et tablette

NOUVEAU !
Le Courrier des maires
sur smartphone et tablette



Disponible
en téléchargeant
l'application
Le Courrier des maires



Suivez l'actualité des collectivités locales...
...à tout moment, où que vous soyez !

Les avantages de votre nouveau service numérique :

- En avant-première :
recevez la revue en
version numérique
1 semaine avant
l'édition papier.

- Sommaire interactif :
cliquez sur les liens
interactifs pour aller
directement à votre
information.

- Mode déconnecté :
téléchargez votre
revue et consultez-la
en tout lieu sans
connexion internet.

- Accessibilité mobile :
optimisez votre confort
de lecture grâce à
l'affichage qui s'adapte
à votre mobile.