

Supplément juridique



15 QUESTIONS-RÉPONSES autour de la compétence TOURISME des intercommunalités



édito

Ce supplément spécial « 15 questions-réponses autour de la compétence Tourisme » a été rédigé à partir de l'analyse des sollicitations des élus et du personnel territorial auprès du service de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils au cours des deux dernières années. Il synthétise, de manière non exhaustive, les principales préoccupations des structures intercommunales et de leurs communes membres dans l'organisation de cette compétence et des conséquences induites par son transfert.

① Quels sont la nature juridique et le contenu de la compétence Tourisme ?

Les textes relatifs à la déclinaison des compétences obligatoires et optionnelles des communautés demeurent assez silencieux sur l'exercice, à l'échelon intercommunal, de la compétence Tourisme. Les articles L. 5215-20 et L. 5216-5 du CGCT, relatifs aux compétences des communautés urbaines et des communautés d'agglomération précisent que ces deux catégories de communauté peuvent définir d'intérêt communautaire, la création, l'aménagement et la gestion de « zones d'activité touristique » sur leur territoire. L'article L. 5214-16 du CGCT fixe la même possibilité pour les communautés de communes relevant du régime de la taxe professionnelle unique et compétentes, de ce fait, en matière de zones d'activité. A la lumière des initiatives portées par les EPCI, il est possible de distinguer trois types d'actions qui peuvent relever de la compétence Tourisme :

- Les actions de promotion en faveur du tourisme (accueil, valorisation du terroir, animation locale...);
- La gestion d'équipements touristiques d'intérêt communautaire ;
- Le portage d'un organisme (office de tourisme) chargé de la promotion du tourisme sur le territoire.

Les actions de promotion en faveur du tourisme, déclarées d'intérêt communautaire, relèvent souvent des compétences facultatives des structures intercommunales. Toutefois, aucune disposition ne semble interdire de les rattacher au titre des actions de développement économique reconnues d'intérêt communautaire. En effet, la valorisation touristique d'un territoire contribue indéniablement à son développement et à son attractivité économique. Cette marge de manœuvre et les choix faits par les communautés existantes dépendent du type d'activité touristique mis en œuvre. Le rattachement à la compétence Développement économique d'actions rattachées à la promotion touristique du territoire peut, par ailleurs, entraîner certaines conséquences financières sur l'octroi de la dotation de développement rural (DDR), au profit des communautés de moins de 60 000 habitants. Ces structures doivent en effet présenter un projet de développement économique, social ou d'actions en faveur des espaces naturels. Les attributions de DDR s'établissent à partir de critères prenant en compte notamment la création d'emplois ou l'augmentation des bases de la fiscalité directe locale.

La gestion des équipements touristiques reconnus d'intérêt communautaire peut relever des actions facultatives des communautés ou, le cas échéant en fonction des spécificités de chaque territoire, être rattachée à la compétence « équipements culturels d'intérêt communautaire ». En effet, la gestion d'un musée par exemple peut tout autant être considérée comme un équipement touristique ou comme un équipement culturel. Enfin, la création et la gestion d'un office de tourisme intercommunal relèvent également des compétences facultatives de l'EPCI.

Sources

Art. L. 5211-17, L. 5214-16, L. 5215-20 et L. 5216-5 du CGCT ;
Art. L. 134-1 et L. 134-2 du code du tourisme.

Supplément
juridique
à la lettre
En Direct de
Mairie-conseils
n° 216
Février 2009

Référence E109

Ce document
est téléchargeable
sur le site
www.mairieconseils.net
à la rubrique
Publications

Service de
renseignements
téléphoniques de
Mairie-conseils :
02.38.79.97.97

Mairie-conseils
72 av. Pierre
Mendès France
75914 Paris cedex 13
01.58.50.75.75

UN SERVICE



Caisse
des Dépôts

② Quel est le contenu de la compétence Zone d'activité touristique ?

La notion de zone d'activité touristique n'obéit à aucun encadrement juridique ni à aucune nomenclature. Cette notion est seulement rattachée, pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, à la compétence obligatoire Zone d'activité d'intérêt communautaire. La création, l'aménagement et la gestion de zones d'activité touristique relève des compétences partagées des structures intercommunales, soumises à la définition de l'intérêt communautaire. Le contenu de la compétence « zone d'activité touristique » peut se définir à partir de critères (nombre d'entrées, origine géographique des visiteurs...) ou faire l'objet d'une liste d'équipements ou de sites (ex : gestion d'un port de plaisance, réalisation et gestion d'un camping, réalisation d'un village de gîtes...). Le législateur ayant volontairement laissé une latitude aux communautés pour définir leur intérêt communautaire, la méthode de définition relève de la volonté de chacune des entités intercommunales.

S'agissant des communautés de communes, la définition de l'intérêt communautaire des zones d'activité touristique se formalise par l'adoption d'une délibération par les conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de la communauté (conditions fixées à l'article L. 5211-5 du CGCT). Malgré l'absence de texte imposant un tel rattachement, l'intérêt communautaire est inclus dans les statuts des communautés de communes. S'agissant des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, l'intérêt communautaire des zones d'activité touristique est défini par l'adoption d'une délibération à la majorité des deux tiers des délégués communautaires.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que les exemples mentionnés ci-dessus peuvent également être rattachés à l'exercice d'une compétence facultative. Aucune disposition n'interdit un tel rattachement au titre de cette catégorie spécifique de compétence. En effet, la souplesse des textes, en la matière, donne de réelles latitudes aux communautés pour définir le contenu de la compétence.

Les structures intercommunales ont le libre choix de la manière dont elles vont exercer la compétence. Ainsi, si l'attractivité d'une zone touristique obéit plus à une logique supra-communautaire, les communautés intéressées ont la capacité de transférer leur compétence à un syndicat mixte ou peuvent, de manière plus souple, opter pour l'entente intercommunale pour la gestion de tels équipements.

Sources

Art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5221-1 du CGCT.

③ Quelles sont les prérogatives du maire en matière d'encadrement d'activités touristiques et culturelles reconnues d'intérêt communautaire ? Comment s'articule son pouvoir de police ?

Le président d'une structure intercommunale n'est pas titulaire du pouvoir de police administrative tel qu'il relève de l'article L. 2212-2 du CGCT. Concrètement, il ne dispose d'aucun pouvoir pour maintenir l'ordre public sur le territoire communautaire dans le cadre de l'exercice des compétences transférées à la communauté. L'exercice de la compétence « tourisme » obéit aussi à ce principe rigoureux.

Il convient de bien distinguer l'exercice de la compétence d'une part et les moyens juridiques pour en assurer l'effectivité d'autre part. Dès lors, si le conseil communautaire peut approuver un règlement de compétence pour en fixer son cadre d'exercice (ex : règlement de collecte, règlement intérieur encadrant une base nautique d'intérêt communautaire...), ledit règlement ne peut être applicable, dans les faits, qu'à compter de la prise d'un arrêté de police municipale par les maires des communes concernées pour en assurer l'effectivité et le respect par les usagers du service public.

Si, au nom du principe d'exclusivité, le transfert de compétence dessaisit les communes membres, les maires peuvent toujours exercer leurs prérogatives de police au titre de leurs pouvoirs propres. Si la communauté exerce la compétence, les maires détiennent encore les moyens d'exercice de celle-ci, en termes de police administrative.

Dans le cadre du transfert d'un équipement touristique communal (ex : un camping, une base nautique, une piscine...) à l'échelon intercommunal, la communauté dispose, à l'égard de ce bien, de l'ensemble des pouvoirs de gestion. Ce principe fondamental du droit de l'intercommunalité est encadré par les articles L. 1321-1 et suivants. Dès lors, quand bien même l'encadrement et la gestion de l'équipement ou de l'activité fait l'objet d'un règlement approuvé par le conseil de communauté, les prescriptions dudit règlement sont rendues exécutoires dans les faits par la signature d'un arrêté municipal.

La loi du 13 août 2004 autorise toutefois l'exercice conjoint du pouvoir de police entre les maires et le président de la communauté pour l'exercice de certaines compétences définies à l'article L. 5211-9-2 du CGCT (assainissement, ordures ménagères, voirie, manifestations culturelles et sportives). Ainsi, afin d'assurer la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées au sein d'équipements communautaires, le président et le maire de la commune d'implantation peuvent signer un arrêté conjoint afin d'encadrer l'organisation de ces manifestations. S'agissant d'un pouvoir propre, les conseils municipaux et le conseil de communauté n'ont pas à délibérer. Toutefois, une information peut être formulée au sein de ces instances.

Sources

Art. L. 2212-2 et L. 5211-9-2 du CGCT

④ Quelles sont les compétences statutaires requises pour qu'un EPCI instaure la taxe de séjour ?

Un EPCI peut instituer la taxe de séjour (article L. 5211-21 du CGCT).

L'EPCI doit être une station classée, ou réaliser des « actions de promotion en faveur en tourisme » ou des « actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels » (article L. 2333-26 du CGCT). Dès lors, un grand nombre d'EPCI peuvent instituer la taxe de séjour. Il ne s'agit pas de compétences cumulatives. La capacité d'instituer la taxe de séjour dépend de la rédaction des compétences dans les statuts.

Par ailleurs, les syndicats mixtes qui ne comprennent que des communes et des EPCI peuvent également instituer la taxe de séjour à leur échelle (article L. 5211-21 du CGCT). Ces syndicats mixtes doivent toutefois être également compétents pour les actions fixées à l'article L. 5211-21 du CGCT. La possibilité de percevoir la taxe de séjour à l'échelle supra communautaire sous-entend que les EPCI membres du syndicat lui aient transféré au moins les compétences en matière d'action de promotion du tourisme ou en matière d'actions de protection de leurs espaces naturels.

L'institution de la taxe de séjour à l'échelon intercommunal dessaisit les communes membres qui ne peuvent plus la percevoir. Dans le même sens, la loi n'autorise pas le reversement d'une part du produit de la taxe de séjour aux communes. Par principe, le produit de la taxe de séjour est affecté aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion des espaces naturels à des fins touristiques.

Par ailleurs, l'article L. 5211-21 du CGCT prévoit la possibilité de reverser la taxe de séjour au profit des parcs nationaux ou des parcs naturels régionaux lorsque les structures intercommunales sont situées, dans leur intégralité ou en partie, au sein de ces parcs. Ce reversement s'établit par voie de convention.

Sources

Textes généraux :

Art. L. 2333-26 ; L. 5211-21 du CGCT, L. 5722-6, R. 5211-6 du CGCT ;

Art. L. 133-7 du code du tourisme.

Textes spécifiques sur la taxe de séjour :

Sur l'assiette, le tarif et les exonérations de la taxe de séjour :

Art. L. 2333-29 à L. 2333-36 du CGCT.

Sur le recouvrement de la taxe de séjour et les pénalités :

Art. L. 2333-37 à L. 2333-40 du CGCT.

Sur l'assiette et le tarif de la taxe de séjour forfaitaire :

Art. L. 2333-41 à L. 2333-43 du CGCT

Sur le recouvrement de la taxe de séjour forfaitaire et les pénalités :

Art. L. 2333-44 à L. 2333-46-1 du CGCT.

⑤ Quelles sont les modalités de l'institution de la taxe de séjour à l'échelon communautaire et ses conséquences vis-à-vis des communes ?

L'institution de la taxe de séjour par une communauté se fait par délibération du conseil de communauté à la majorité simple (article L. 2333-26 du CGCT). La procédure de droit commun doit cependant prendre en compte en matière de station classée. En effet, l'article R. 133-41 du code du tourisme précise que tout EPCI doté d'un office de tourisme auquel a été transférée la compétence d'instituer la taxe de séjour (en application de l'article L. 5211-21 du CGCT) peut demander le classement en station de tourisme. Ce dispositif semble induire que les entités intercommunales qui souhaitent initier une démarche de classement devraient prévoir dans leur statut l'instauration de la taxe de séjour.

L'institution, à l'échelon communautaire, de la taxe de séjour dessaisit de plein droit les communes de sa perception, quand bien même ces dernières auraient institué la taxe antérieurement à l'EPCI. De manière analogue, par extension des dispositions générales à cette catégorie d'établissement public, l'institution de la taxe de séjour par un syndicat mixte dessaisit les structures intercommunales de sa perception au profit de l'unique entité supra-communautaire.

Sources

Art. L. 2333-26 et suivants ; L. 5211-21, L. 5211-21-1 du CGCT ;

Art. R. 133-41 du code du tourisme.

Quelle est la différence entre la taxe de séjour au réel et la taxe de séjour forfaitaire ?

Au réel, le montant de la taxe due par chaque touriste devant l'acquitter est égal au tarif qui lui est redevable en fonction du classement de l'hébergement multiplié par le nombre de nuitées correspondant à son séjour. Le versement de la taxe par le logeur intervient en principe à la fin de la période de perception de la commune, auprès du receveur municipal.

Au forfait, la taxe de séjour est assise sur la capacité d'accueil de l'hébergement. Le montant de base du forfait est donc indépendant du nombre de personnes effectivement hébergées. Il est égal au tarif en vigueur pour l'établissement considéré, multiplié par la capacité d'accueil exprimée en nombre de personnes, et par le nombre de nuitées de fonctionnement de l'établissement à l'intérieur de la période de perception - afin de tenir compte du taux moyen de fréquentation.

⑥ Quels sont les dispositifs de reversement partiel ou total du produit de la taxe de séjour au profit d'autres entités territoriales ?

Le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire peut faire l'objet, dans certaines hypothèses strictement définies par les textes, d'un reversement partiel ou total au profit d'autres entités territoriales.

D'une part, certaines structures intercommunales peuvent bénéficier du reversement du produit de la taxe de séjour perçu par les communes membres, même en l'absence de toute compétence en matière de tourisme. Cette hypothèse relève du dernier alinéa de l'article L. 2333-27 du CGCT qui précise que lorsqu'un EPCI doté d'une compétence en matière de développement économique est composé d'au moins une commune de montagne au sens de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, l'ensemble des communes membres peuvent reverser à la structure intercommunale tout ou partie de la taxe de séjour qu'elles perçoivent. Par ailleurs, toujours aux termes du même article, les communes situées au sein d'un parc national ou d'un parc naturel régional peuvent reverser à l'organisme gestionnaire de ce parc tout ou partie de la taxe de séjour qu'elles perçoivent.

D'autre part, les structures intercommunales, également situées dans leur intégralité dans un parc national ou dans un parc naturel régional, qui ont institué la taxe de séjour, en lieu et place des communes membres, peuvent en reverser le produit à l'établissement public gestionnaire du parc. Ce reversement se formalise par la signature d'une convention au sein de laquelle les deux entités peuvent définir la part du produit reversé au parc.

Toutefois, la loi n'autorise pas le reversement du produit de la taxe de séjour de l'EPCI au profit de ses communes membres.

Sources

Art. L. 2333-27 et L. 5211-21 du CGCT.

⑦ La taxe de séjour doit-elle être nécessairement reversée à l'office de tourisme communautaire ?

Le produit de la taxe de séjour est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune (article L. 2333-27 du CGCT). Cette disposition est pleinement transposable aux groupements de communes qui, percevant le produit de la taxe de séjour, exercent une compétence en matière d'actions de promotion en faveur du tourisme ou en matière de gestion de leurs espaces naturels.

L'exercice d'une telle compétence n'induit pas nécessairement la création d'un office de tourisme. Dans ce cas, le produit de la taxe de séjour abonde le budget général de l'EPCI et contribue à financer ses actions en matière de promotion touristique.

Lorsqu'un office de tourisme est rattaché à l'EPCI, les conditions d'affectation de la taxe de séjour au profit de l'office dépendent de sa nature juridique.

Lorsque l'office de tourisme est un établissement public industriel et commercial (EPIC), il perçoit l'intégralité du produit de la taxe de séjour par un reversement de l'EPCI (article L. 134-6 du code du tourisme). Lorsque l'office de tourisme est une association, l'EPCI peut lui réaffecter tout ou partie du produit de la taxe de séjour sous forme de subvention. L'EPCI devra conclure une convention avec l'association si le montant du reversement de la taxe de séjour sous forme de subvention est supérieur à 23 000 euros (décret n° 2001-495 du 6 juin 2001).

Sources

Art. L. 2333-27 du CGCT ;

Art. L. 134-6 du code du tourisme ;

Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence des aides octroyées par les personnes publiques.

8 Que devient la taxe de séjour en cas de fusion de communautés ?

La procédure de fusion introduite par la loi du 13 août 2004, (article L. 5211-41-3 du CGCT), entraîne la création d'une nouvelle personne morale de droit public et prévoit l'agrégation des compétences obligatoires et optionnelles de chacune des entités qui fusionnent, au profit de la nouvelle communauté. En cas de perception de la taxe de séjour par l'une des communautés fusionnées, la nouvelle communauté perçoit-elle de plein droit le produit de la taxe de séjour sur l'intégralité du nouveau périmètre ?

La fusion étant une procédure récente, toutes les conséquences n'ont pas encore été étudiées et codifiées. Il convient d'avoir une approche très prudente dans les développements qui suivent.

On peut distinguer deux situations : celle pour laquelle seule une communauté percevait la taxe de séjour et celle pour laquelle l'ensemble des EPCI concernés par la fusion percevait ladite taxe.

Dans le premier cas, il apparaît nécessaire que la communauté issue de la fusion délibère sur le principe de l'adoption de la taxe de séjour sur l'intégralité du nouveau périmètre communautaire, dans les conditions fixées à l'article L. 2333-26 du CGCT, la délibération prise par l'ancienne communauté ne pouvant s'appliquer que sur son territoire.

Dans le deuxième cas, il semble également nécessaire que la communauté délibère afin d'approuver le principe de la perception de la taxe et surtout d'en harmoniser les choix (taxe de séjour au réel ou taxe de séjour forfaitaire, fixation du tarif de la taxe, natures des hébergements auxquelles elle s'applique, approbation des éventuelles exonérations...).

La taxe de séjour est applicable sur le nouveau territoire communautaire dès que la délibération est devenue exécutoire et tant qu'elle n'a pas été rapportée, c'est-à-dire remplacée par une autre délibération. Elle peut ainsi être à nouveau instituée au cours de la première année afin d'être exécutoire pour la saison touristique.

Sources

Art. L. 5211-41-3 du CGCT ;

Circulaire n° NOR/LBL/B/03/10070/C du 3 octobre 2003.

9 Pour les offices de tourisme, quelles sont les conséquences du transfert de la compétence Tourisme à l'échelon intercommunal ? Que deviennent les éventuels syndicats d'initiative ?

La création d'un office de tourisme communautaire emporte naturellement des conséquences importantes sur la reconfiguration des services publics communaux en matière de tourisme. Cependant, aucun texte n'impose la suppression des offices communaux en cas de création d'un office de tourisme intercommunal. Afin d'anticiper les conséquences de la création d'une structure propre à l'échelle intercommunale, il est nécessaire de bien distinguer, en amont, la répartition des actions portées par l'intercommunalité et celles portées par les communes ; d'où la nécessité de bien clarifier les prérogatives de l'office intercommunal.

Lorsque l'office de tourisme communautaire intervient dans les mêmes champs d'actions que les offices communaux, ces derniers sont supprimés. En vertu du principe d'exclusivité, il ne peut y avoir coexistence d'actions analogues gérées à la fois par les offices communaux ou les syndicats d'initiative (relevant d'un statut associatif) et l'office intercommunal porté par l'EPCI. Dans cette hypothèse, s'il s'agit d'associations, les offices communaux et les syndicats d'initiative doivent être dissous. Cette réorganisation impose, pour les communes membres concernées, de s'interroger sur le devenir des personnels salariés des associations intervenant à l'échelle des communes. Toutefois, si les compétences sont clairement partagées entre communes et communauté, le transfert d'actions plus ciblées ne remet pas forcément en cause la pérennité de celles assurées par les communes. Par exemple, le seul transfert de la compétence « tourisme d'affaire », orienté prioritairement vers le tissu économique, n'a pas vocation à remettre en cause les actions d'accueil, d'information et de promotion touristique gérées par les communes membres.

Par ailleurs, le code du tourisme prévoit certains cas de superposition des différentes entités intervenant dans le même domaine. L'office de tourisme intercommunal constitué en établissement public industriel et commercial (EPIC) peut, en ce qui concerne l'accueil et l'information, déléguer tout ou partie de cette mission aux organisations existantes qui y concourent (art. L. 133-9 du code du tourisme) et, semble-t-il, indépendamment de leur statut. Ce régime de délégation conventionnelle peut ainsi permettre de maintenir des offices communaux habilités à intervenir pour le compte de l'EPIC intercommunal.

Dans la pratique, la reconfiguration de l'offre touristique sur le territoire intercommunal a permis, dans de nombreux territoires, de maintenir sous forme de pôles de proximité d'information et d'accueil les offices et syndicats d'initiatives.

Sources

Art. L. 133-9 du code du tourisme.

10 Quelle peut être la nature juridique d'un office de tourisme intercommunal ?

Appliqué aux entités intercommunales, une commune peut, par délibération du conseil municipal, instituer un organisme dénommé office de tourisme, chargé de la promotion du tourisme (article L. 133-1 du code du tourisme). Ses prérogatives sont fixées à l'article L. 133-3 du même code. L'office doit exercer des missions obligatoires et d'autres relevant d'actions facultatives. Au titre de ses missions obligatoires, l'office de tourisme doit assurer l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique du territoire, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme.

Par ailleurs, l'office peut notamment être en charge de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique dans le territoire intercommunal (exploitation d'installations, animation de loisirs, élaboration de services touristiques...).

Dans le cadre d'une gestion communautaire de la compétence, les structures intercommunales détiennent le pouvoir de fixer le contenu de leur politique touristique. En d'autres termes, les EPCI peuvent déterminer librement le statut juridique de l'office de tourisme qu'ils souhaitent instituer à l'échelle de leur territoire.

Sans revenir sur toutes les conséquences induites par le choix de son statut juridique, l'office de tourisme peut être géré par :

- une association créée *ad hoc*, constituée par les collectivités concernées et le réseau des acteurs du tourisme sur le territoire communautaire ;
- un établissement public industriel et commercial (EPIC), constitué par l'entité intercommunale ;
- une société d'économie mixte locale (SEML). (Il en existe actuellement près de 300 en France).

Enfin, les missions de l'office de tourisme peuvent être assurées par une régie communautaire qui peut revêtir, le cas échéant, la personnalité morale.

Sources

Art. L. 133-1 et suivants, art. L. 134-4 et suivants du code du tourisme.

11 Plusieurs EPCI peuvent-ils gérer un office de tourisme en commun ?

L'attractivité touristique d'un territoire correspond rarement aux périmètres institutionnels et administratifs. Pour répondre à cette situation, plusieurs structures intercommunales ont la possibilité de constituer un office de tourisme intercommunautaire (article L. 134-5 du code du tourisme). S'agissant d'interventions extraterritoriales pour chacune des entités intéressées, la loi a encadré le recours à ce type d'outil. En effet, le projet de constitution d'un office de tourisme intercommunautaire peut être porté, en maîtrise d'ouvrage, par un syndicat mixte. Dès lors, chaque EPCI membre doit détenir en amont une telle compétence avant de la transférer au syndicat mixte. Par ailleurs, l'article L. 134-5 du code du tourisme précise que l'office de tourisme porté par le syndicat mixte doit être constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC). Les règles relatives au fonctionnement de cette catégorie d'établissement public sont précisées aux articles L. 134-4 à L. 134-10 du code du tourisme.

L'intérêt d'une telle démarche est naturellement de sécuriser ce type de montage pour lequel chaque structure intercommunale est habilitée à porter un projet extracommunautaire.

Sources

Art. L. 134-4 à L. 134-10 du code du tourisme.

12 Un EPCI peut-il verser une subvention de fonctionnement à un office de tourisme intercommunal ?

Les relations financières entre la structure intercommunale et l'office de tourisme sont liées à la nature juridique de ce dernier.

Lorsque l'office de tourisme relève d'un statut associatif, il n'existe aucun texte imposant à la collectivité de lui reverser le produit de la taxe de séjour, contrairement à l'office constitué sous la forme de l'établissement public industriel et commercial (art. L. 134-4 et suivants du code du tourisme). Cependant, la taxe de séjour devant être affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique, il peut apparaître opportun de reverser au moins une part du produit à l'office de tourisme dont l'objet correspond aux compétences statutaires de l'EPCI.

Ce reversement prend la forme d'une subvention dont le principe doit être encadré par une convention d'objectifs conclue entre l'EPCI et le représentant de l'office de tourisme (son président). Cette convention est obligatoire lorsque la subvention est supérieure à 23 000 euros (décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques).

Par ailleurs, il convient de ne pas négliger les risques de requalification en association transparente susceptible de déboucher sur une gestion de fait. En effet, pour la jurisprudence administrative, une association est transparente lorsqu'elle est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources (pour un rappel récent des critères : CE 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, n° 281796). En conséquence, le juge peut considérer que la subvention accordée à la collectivité conserve la qualité de deniers publics.

Dès lors, la composition du conseil d'administration d'un tel office doit apparaître variée et ne doit pas être seulement composée d'élus communautaires. Logeurs, restaurateurs, représentants du milieu associatif, touristique local... peuvent aisément y siéger. La convention doit fixer des objectifs précis à l'office et peut également inclure des clauses ayant trait à la transmission d'un rapport moral et financier, aux modalités de versement de la subvention et à sa périodicité, à la préparation et à la présentation d'un programme de travail annuel...

Sources

Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

13 Que devient l'office de tourisme en cas de fusion de communautés ?

Les compétences obligatoires et optionnelles des communautés engagées dans une démarche de fusion doivent être exercées par la nouvelle entité issue de cette procédure (article L. 5211-41-3 du CGCT). Dès lors, compte tenu de la nature facultative de la compétence « office de tourisme » au sein des statuts, la question du maintien ou non de l'office de tourisme porté par l'un des territoires concernés ou par chacun d'eux peut se poser avec acuité. En effet, contrairement au principe de l'agrégation des compétences obligatoires et optionnelles exercées par le nouvel EPCI, les communautés peuvent librement décider d'exercer ou non une telle compétence facultative à l'issue de la procédure de fusion.

Il est nécessaire de distinguer deux situations : celle pour laquelle un office de tourisme n'a pas été constitué par l'ensemble des structures intercommunales et celle pour laquelle un office a été créé dans chacune des entités.

Si les communautés appelées à fusionner souhaitent poursuivre les actions initiées par certaines d'entre elles en matière de tourisme, la compétence a vocation à être exercée sur l'intégralité du nouveau périmètre communautaire. Il revient au nouveau conseil (pour les communautés d'agglomération) ou à leurs communes membres (pour les communautés de communes) de définir l'intérêt communautaire afin d'assurer l'exercice de la compétence sur tout le territoire de la nouvelle communauté. En effet, en l'absence d'exercice homogène de la compétence par les différentes communautés, la fusion peut entraîner un système de « cohabitation » où offices communaux et intercommunaux se trouvent « confondus », tant sur leur périmètre d'intervention que sur les prérogatives qui leur incombent. Dès lors, si le travail de « toilettage » n'a pu être assuré dans le cadre de la réflexion initiée en amont sur les conséquences de la fusion, la nouvelle communauté devra à nouveau fixer les prérogatives du seul office intercommunal et déterminer, le cas échéant, le devenir des offices communaux des communes antérieurement compétentes.

Dans le cas où chaque communauté concernée par la fusion gère un office de tourisme, c'est à la fois la question de l'uniformisation du statut des offices en présence et celle du contenu de leurs compétences qui doivent être posées et réglées.

Sources

Art. L. 5211-41-3 du CGCT.

14 Un EPCI peut-il porter une procédure de Station classée au profit de certaines de ses communes ?

Le décret n° 2008-884 du 2 septembre 2008, relatif aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme, reconnaît l'intercommunalité comme l'un des échelons territoriaux pouvant porter une démarche de classement touristique pour l'une, plusieurs ou la totalité de ses communes membres. Aux termes du décret, une structure intercommunale dotée d'un office classé de tourisme et auquel a été transférée la compétence d'instituer la taxe de séjour peut demander le bénéfice de la dénomination de commune touristique. La délibération de l'EPCI doit délimiter le territoire (une ou plusieurs communes ou la totalité du territoire) qui fait l'objet de la demande de dénomination.

Lorsque la dénomination de commune touristique est sollicitée par la communauté, chacune des communes concernées doit notamment respecter le seuil minimal du rapport entre sa population non permanente hébergée et sa population municipale (exemple : pour une population municipale de plus de 5 000 habitants, la commune doit disposer d'au moins 8,5% de capacité d'hébergement pour une population non permanente).

Enfin, selon les mêmes conditions, le décret du 2 septembre 2008 offre aux entités intercommunales la possibilité de porter une demande de classement de « station classée de tourisme ». Pour cela, il est nécessaire que l'intercommunalité obéisse aux mêmes conditions que celles fixées en matière de classement en station classée, à savoir :

- qu'il ait reçu la compétence Office de tourisme communautaire et que ce dernier soit effectivement institué sur le territoire afin d'assurer les missions légales qui lui incombent ;
- qu'il ait institué la taxe de séjour.

Sources

Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006, portant diverses dispositions en matière de tourisme

Décret n° 2008-884 du 2 septembre 2008, relatif aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme ;

Arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux communes touristiques et aux stations classées de tourisme

15 Quelles sont les modalités et les conséquences du transfert de la compétence Chemins de randonnée ?

Chaque département établit un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) et y inscrit des itinéraires empruntant des voies publiques, des chemins ruraux et des chemins ou des sentiers appartenant à l'Etat, à des personnes publiques ou privées (article L. 361-1 du code de l'Environnement).

Il n'existe pas, à proprement parler, de compétence Chemins de randonnées, au sens des dispositions qui encadrent les compétences des communautés. Aussi, le transfert, par les communes, de telles actions susceptibles d'être reconnues d'intérêt communautaire peut relever soit des interventions au titre de la compétence obligatoire Aménagement de l'espace, soit d'une compétence optionnelle Environnement, soit d'une autre compétence qui relèvera des compétences facultatives. Rien n'interdit aux structures intercommunales et à leurs communes membres de définir l'intérêt communautaire en matière de chemins de randonnées, c'est-à-dire d'en reconnaître le caractère partagé en fonction d'une liste ou en fonction de critères définis par le conseil de communauté ou par les conseils municipaux à la majorité qualifiée s'il s'agit d'une communauté de communes (ex : balisage et entretien, longueur de voie, nombre d'emprunteurs, reconnaissance en tant que chemin de grande randonnée – GR...). Ces chemins de randonnées peuvent emprunter le patrimoine routier de l'Etat (RN) et celui des collectivités territoriales (RD...) de manière à en faciliter la continuité.

Le transfert de la compétence entraîne certaines conséquences sur la gestion des chemins de randonnée. Tout d'abord, les EPCI détiennent l'ensemble des pouvoirs de gestion sur ces chemins, indépendamment de leur statut ou de leur classement – domaine public ou domaine privé – (articles L. 1321-1 et suivants du CGCT). Ils en assurent l'entretien, la réhabilitation, le balisage et le jalonnement par l'établissement, le cas échéant, d'un schéma des itinéraires de randonnée approuvé par le conseil de communauté. *Cette plénitude de pouvoirs se trouve néanmoins atténuée par le rôle du maire de la commune d'implantation qui détient toujours, malgré le transfert de compétence, ses pouvoirs propres en matière de police administrative.* Ainsi, quand bien même l'EPCI est compétent pour assurer la signalétique de balisage, de jalonnement ou de promotion touristique, les maires ont pleinement vocation à exercer leur pouvoir de police notamment en matière de signalisation de police (passage interdit...).

Par ailleurs, certains chemins de randonnées jalonnent ou traversent des propriétés privées, soulevant le problème de la conciliation entre la liberté d'aller et venir et le droit de propriété. Si l'atteinte au droit de propriété est réprimée au pénal comme au civil, des dispositions et certains outils peuvent en atténuer le principe. Ainsi, les collectivités et groupements peuvent conclure des conventions avec les propriétaires de bois, parcs ou espaces naturels tendant à l'ouverture au public de ces espaces privés (article L. 130-5 du code de l'urbanisme). Ces conventions peuvent prévoir le versement, par la collectivité compétente d'une redevance au profit du propriétaire pour service rendu. Le cas échéant, une servitude de passage peut être instituée au profit des randonneurs.

Sources

Art. L. 361-1 du code de l'environnement ;

Art. L. 130-5 du code de l'urbanisme ;

Art. L. 161-1 et suivants du code rural