

Offices de Tourisme : l'appréhension du territoire intercommunal

La question de l'intercommunalité dans l'exercice des compétences touristiques est complexe :

- pour certaines collectivités, le territoire administratif de la commune ne correspond pas au territoire touristique : ces collectivités souhaiteraient donc pouvoir étendre leur compétence touristique au-delà de leur strict territoire ;
- pour d'autres collectivités, l'exercice de la compétence tourisme est une tradition communale. Le transfert de la compétence à l'EPCI et la disparition de l'Office de Tourisme communal sont difficilement acceptés.

Alors que de plus en plus de communes choisissent aujourd'hui la voie de l'intercommunalité, le service public local du tourisme n'est pas nécessairement exercé au niveau intercommunal. L'objet de la présente fiche est d'étudier les différentes problématiques qui peuvent se poser en matière touristique, dans le cadre d'une intercommunalité.

1. LE TRANSFERT DE LA COMPETENCE TOURISTIQUE A L'EPCI

En présence d'un EPCI, il est indispensable de déterminer avec précision quelles compétences touristiques vont lui être transférées : certaines compétences sont obligatoires, d'autres sont optionnelles.

1.1. LES COMPETENCES OBLIGATOIRES

L'article L134-1 du Code de tourisme précise que la communauté urbaine, la métropole¹ et la communauté d'agglomération exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences en matière de développement économique, notamment création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité touristiques qui sont **d'intérêt communautaire**.

Concernant la communauté de communes, l'article L134-2 du Code de tourisme dispose par renvois successifs aux articles L5214-16 du Code général des collectivités territoriales et 1609 nonies C du Code général des impôts, qu'elle exerce de plein droit en lieu et place des communes membres les compétences en matière d'aménagement, gestion et entretien des zones d'activité touristique, pour la conduite d'actions **d'intérêt communautaire** lorsqu'elle a fait le choix de la CET.

Il est à noter que cette notion de « zone d'activité touristique » ne fait l'objet d'aucune définition juridique.

¹ Introduite par la réforme des collectivités territoriales portée par la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010

Ainsi, en matière touristique, seules sont exercées de droit par les groupements intercommunaux **les compétences pourvues d'un intérêt communautaire**. Cet intérêt communautaire étant défini par un vote des assemblées délibérantes des groupements, les collectivités gardent en pratique la maîtrise de ce qu'elles souhaitent transférer ou conserver.

1.2. LES COMPETENCES OPTIONNELLES

Les communes membres d'un groupement intercommunal peuvent décider de la création d'un Office de Tourisme Intercommunal (OTI), en vertu des dispositions de l'article L134-5 du Code de tourisme.

Pour pouvoir créer un OTI, les communes membres de l'EPCI doivent au minimum lui transférer les compétences d'**accueil** et d'**information** des touristes, ainsi que leur **promotion touristique**.

1.3. LES PRINCIPES REGISSANT LE TRANSFERT DES COMPETENCES

- **le principe de spécialité** : en tant qu'établissement public, l'EPCI n'est compétent que dans le cadre strict des attributions qui lui ont été transférées (compétence d'attributions) ;
- **le principe d'exclusivité** : le transfert de compétence à un EPCI dessaisit automatiquement les communes membres des attributions transférées.

1.4. UNE REALITE COMPLEXE

En pratique, le partage des compétences touristiques entre l'EPCI et les communes membres pose de nombreuses difficultés, en tout premier lieu en raison de la difficulté pour définir le contenu précis de la compétence tourisme².

En marge des dispositions du Code de tourisme, les Offices de Tourisme ou les collectivités développent certaines pratiques, profitant du vide juridique en la matière.

1.4.1. LA SCISSION DES COMPETENCES

On constate que dans de nombreux groupements intercommunaux, la compétence tourisme est scindée entre d'une part les missions de service public des Offices de Tourisme (accueil, information, promotion) et d'autre part les missions relevant de la commercialisation. Cette pratique n'est à ce jour pas reconnue par le code du tourisme mais ne semble pas avoir été remise en cause.

² Rapport du Conseil national du tourisme, Tourisme et intercommunalité, session 2004-2005

En général, dans cette hypothèse, les Offices de Tourisme communaux sont maintenus, et il est en plus créé un Office de Tourisme Intercommunal.

Ce découpage de la compétence tourisme pose néanmoins les problèmes suivants :

- en vertu du principe d'exclusivité, les communes sont dessaisies des compétences transférées à l'EPCI : le découpage doit donc être strictement appliqué, sans empiètement des communes sur les compétences de l'EPCI et vice-versa. Or, en pratique, il peut être extrêmement difficile d'assurer une activité de commercialisation, sans promouvoir le territoire ;
- une multitude d'Offices de Tourisme sur le territoire communautaire peut nuire à la cohérence de l'intercommunalité : un Office de Tourisme communal ne pourra commercialiser que sur sa zone de compétence géographique, afin de ne pas chevaucher la compétence des autres communes faisant partie de l'intercommunalité. De même, l'Office de Tourisme intercommunal ne pourra pas commercialiser de prestations sur son territoire ;
- il peut exister une disparité de classement entre les différents Offices de Tourisme présents sur le territoire ;
- si un Office de Tourisme est mis en cause dans un contentieux et qu'il a exercé une compétence transférée à l'OTI, la responsabilité de l'EPCI pourra être recherchée.

1.4.2. LA CREATION D'UN RESEAU CONVENTIONNEL

Hors de tout cadre intercommunal, ou lorsqu'aucun OTI n'a été créé, certains Offices de Tourisme concluent entre eux des conventions, afin de créer des partenariats pour étendre leurs zones respectives de compétences.

Jusqu'à présent, le juge administratif et l'administration n'ont pas sanctionné cette pratique très répandue mais non conforme aux dispositions du Code de tourisme.

2. UNE SOLUTION APPORTEE PAR LES BUREAUX D'INFORMATION

La réforme de modernisation des services touristiques a permis l'introduction dans le code de tourisme d'un article L133-3-1 qui dispose : « *L'Office de Tourisme peut implanter un ou plusieurs bureaux permanents ou non permanent chargés notamment de l'information touristique.* »

Lors de la création d'un OTI, il est possible de créer des bureaux d'information en vertu de cet article, ou de transformer les Offices de Tourisme communaux existant en bureaux.

Ces bureaux n'ont pas de personnalité juridique autonome et sont des émanations de l'Office de Tourisme qui les a créés. Seul l'Office de Tourisme peut faire l'objet d'un classement.

Cette solution a l'avantage de la souplesse : l'Office de Tourisme peut créer ces points d'information où il le souhaite sur son territoire, de façon permanente, ou en fonction de la saison touristique par exemple.

De plus, la rédaction de l'article L133-3-1 estime qu'ils peuvent être en charge notamment de la mission d'information, ce qui laisse la possibilité pour l'Office de Tourisme de leur confier davantage de prérogatives.

Enfin, la répartition des compétences entre les bureaux et l'Office de Tourisme n'est pas régie par les principes de spécialité et d'exclusivité.

3. LE CAS PARTICULIER DES STATIONS CLASSEES

La seule exception légale à l'obligation de créer un EPCI pour mettre en place un OTI, est prévue par l'article R134-14 du Code de tourisme : « *Lorsqu'une station comprend tout ou partie du territoire de plusieurs communes, il peut être créé un Office de Tourisme intercommunal par délibérations concordantes des conseils municipaux intéressés.* »

Dans cette hypothèse particulière, l'Office de Tourisme n'est pas créé par une collectivité unique, mais par plusieurs communes s'associant en dehors du cadre d'un EPCI.