

Transfert de compétences en matière touristique : la commune conserve la gestion de manifestations locales et d'équipements communaux

Lire les commentaires de :

Bastien Lejeune

Compétences des EPCI : précisions quant au contenu de la « *Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* »

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 5ème chambre – N° 19LY00830 – commune d'Excenevex – 15 janvier 2020
– C+ [↗](#)

Requête jointe : 19LY02838

INDEX

Mots-clés

Tourisme, Promotion et action touristique, EPCI, Compétence de la communauté d'agglomération, Compétence de la commune, Attributions, Transfert de compétences, Communes touristiques, Société publique locale

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

TEXTES

[f](#) [X](#) [in](#) [✉](#) | [PDF](#) [PDF, 223k]

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Le transfert de plein droit de la promotion touristique dont la création de l'office du tourisme, à la communauté d'agglomération à la place des communes membres non classées touristiques, ne dessaisit pas les communes membres des compétences touristiques résiduelles, notamment en matière de prestations directement dispensées aux estivants (action touristique) et de gestion d'équipements communaux d'accueil.

² *135-01-015-02, Collectivités territoriales, Dispositions générales, Contrôle de la légalité des actes des autorités locales, Déféré préfectoral, Actes susceptibles d'être déférées,*

³ *135-01-06, Collectivités territoriales, Dispositions économiques,*

⁴ *135-02-03, Collectivités territoriales, Commune, Attributions.*

Note universitaire

Compétences des EPCI : précisions quant au contenu de la « *Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* »

Bastien Lejeune

Doctorant en droit public à l'Université Clermont Auvergne (CMH – EA4232)

DOI : [10.35562/alyoda.6577](https://doi.org/10.35562/alyoda.6577)

¹ La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé, dans un arrêt du 15 janvier 2020, que la compétence « Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » obligatoirement transférée par les communes à leur EPCI à fiscalité propre depuis le 1er janvier 2017 (hors exceptions ou aménagements prévus par la loi) « fait nécessairement réserve de la gestion des manifestations locales et d'équipements communaux d'accueil tels que les campings, gîtes ou bases de loisirs qui relèvent de l'action touristique, dont les communes demeurent investies en vertu de l'article L. 111-1 du code du tourisme ».

² La Communauté d'agglomération « Thonon Agglomération » et certaines de ses communes membres ont décidé de créer une société publique locale (SPL) dénommée « Destination Léman » à laquelle les statuts donnent pour objet « *une mission principale d'office de tourisme pour le compte de la communauté d'agglomération* », ainsi que « *des missions complémentaires pour tout ou partie de ses membres qui souhaiteraient les lui confier dans le cadre de conventions spécifiques* ». Par une délibération du 13 novembre 2017, le conseil municipal de la commune d'Excenevex a alors adopté les statuts de cette SPL et désigné son représentant au conseil d'administration de celle-ci. Le préfet de la Haute-Savoie a toutefois déféré cette délibération au juge administratif, soutenant que ladite commune ne pouvait devenir actionnaire de la SPL dès lors qu'elle ne détenait plus les compétences correspondantes à son objet social suite à leur transfert de plein droit vers l'EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) en application de l'article [L. 5216-5](#) du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Par un jugement du 27 décembre 2018 (n° 01802599-1802600-1802604-1802605, Préfet de la Haute-Savoie), le tribunal administratif (T.A.) de Grenoble a annulé ladite délibération (ainsi que celles des conseils municipaux des communes d'Yvoire, de Douvaine et de Sciez) estimant effectivement que la participation d'une collectivité territoriale à une société publique locale est impossible lorsque celle-ci n'exerce pas « *l'intégralité des compétences sur lesquelles porte l'objet de la société* », selon la jurisprudence du

Conseil d'État (C.E., 14 novembre 2018, *Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles*, n° 405628, *Lebon* p. 576) nouvellement applicable.

4 La commune d'Excenevex a alors interjeté appel de ce jugement devant la Cour administrative d'appel (C.A.A.) de Lyon. En l'espèce, la décision rendue par la C.A.A. de Lyon est intéressante sous au moins deux égards : d'une part, puisqu'elle applique immédiatement la récente loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales, et d'autre part parce qu'elle circonscrit la compétence « Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » des EPCI aux missions obligatoires des offices de tourisme et à la gestion d'équipements expressément délégués par leurs communes membres.

1. – L'incidence immédiate des dispositions de la loi du 17 mai 2019

5 Tout d'abord, il convient de noter qu'au moment où le litige est présenté à la C.A.A., la règle de droit qui s'applique au lien entre l'objet social d'une SPL et les compétences de ses collectivités actionnaires a quelque peu évolué depuis le moment où le T.A. s'est prononcé.

6 À l'époque à laquelle le T.A. de Grenoble devait rendre son jugement, le Conseil d'État venait tout juste de donner son interprétation de l'article L. 1531-1 al. 1^{er} du CGCT alors en vigueur et selon lequel « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital* ». Bien que certaines juridictions aient admis que cet article permettait aux collectivités territoriales et à leurs groupements de participer au capital d'une SPL sans disposer « *de l'ensemble des compétences entrant dans l'objet social de la société publique locale* » (T.A. Clermont-Ferrand, 1^{er} juillet 2014, *Préfet du Puy-de-Dôme*, n° 01301728-1301729-1301730-1301731-1301732) tout en ajoutant que le droit applicable ne permettait toutefois pas « *qu'une telle personne publique puisse être actionnaire d'une société publique locale dont la partie prépondérante des missions outrepasserait son domaine de compétence* » (C.A.A. Lyon, 4 octobre 2016, *Préfet du Puy-de-Dôme*, n° 15LY01243), le Conseil d'État avait quant à lui considéré à l'inverse que « *la participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales à une société publique locale, qui lui confère un siège au conseil d'administration ou au conseil de surveillance et a nécessairement pour effet de lui ouvrir droit à participer au vote des décisions prises par ces organes, est exclue lorsque cette collectivité territoriale ou ce groupement de collectivités territoriales n'exerce pas l'ensemble des*

compétences sur lesquelles porte l'objet social de la société » (C.E., 14 novembre 2018, Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles, n° [405628](#), préc.) . De fait, le T.A. de Grenoble juge alors que la commune d'Excenevex ne peut être actionnaire de la SPL Destination Léman puisqu'en ayant obligatoirement transféré la compétence « Promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme », à l'EPCI dont elle est membre, elle ne peut exercer l'intégralité des compétences sur lesquelles porte l'objet social de la SPL.

⁷ Cependant, face à cette conception stricte de l'actionnariat dans les SPL, le législateur est intervenu afin de « *sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales* » en modifiant notamment l'article [L. 1531-1](#) du CGCT : celui-ci précise désormais que « *lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires* » (article 1 de la Loi n° [2019-463](#) du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales) . Et l'article 4 de cette même loi d'ajouter que ces dispositions s'appliqueront aux SPL constituées antérieurement à sa publication, « *sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée* ».

⁸ Ainsi, relevant « *d'une part, que la société publique locale Destination Léman a été constituée le 1er janvier 2018, antérieurement à la publication de la loi susvisée du 17 mai 2019 et, d'autre part, que le jugement du 27 décembre 2018, en ce qu'il statue sur le déféré dirigé contre la délibération du conseil municipal d'Excenevex, frappé d'un appel recevable, n'a pas acquis force de chose jugée* », la C.A.A. de Lyon précise logiquement que « *la légalité de la délibération du 13 novembre 2017 doit [désormais] être examinée au regard des [nouvelles] conditions énoncées par l'article L. 1531-1 précité du code général des collectivités territoriales* ». En conséquence, les magistrats de la C.A.A. de Lyon se sont alors attachés à vérifier si la définition de l'objet social de la société Destination Léman pouvait être reliée à l'une des compétences exercées par la commune d'Excenevex, afin que celle-ci puisse bien lui confier des prestations à réaliser et donc en devenir actionnaire.

2. – La précision conséquente du périmètre de la compétence « Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme »

⁹ L'intérêt majeur de cet arrêt tient à ce qu'à travers sa réflexion sur les compétences communales qui justifient la participation de la commune à la SPL, la C.A.A. apporte un éclaircissement quant au

contenu de la compétence « Promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme », attribuée de plein droit aux EPCI à fiscalité propre (la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles l'ayant d'abord transféré aux communautés urbaines et métropoles, puis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République l'ayant ensuite fait pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes) .

¹⁰ Il convient de rappeler que, jusqu'à cet arrêt, le contenu de cette compétence demeurait flou en pratique. Aucun texte législatif ou réglementaire n'en avait apporté de définition bien que l'expression littérale « Promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme » figure au CGCT (articles L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20, L. 5215-20-1 et L. 5217-2) et au Code du tourisme (article L. 134-1) . De plus, aux termes de ces dernières dispositions, « *la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes* » est l'une des quatre missions obligatoires que doit assurer un office de tourisme, au même titre que « *l'accueil et l'information des touristes* » et la coordination des « *interventions des divers partenaires du développement touristique local* » (article L. 133-3 al. 1 et 2 du même Code) . Dans le silence des textes, le contenu de cette compétence reposait jusqu'ici sur plusieurs réponses ministérielles n'ayant pas de réelle valeur juridique « *puisqu'elles ne s'imposent pas aux juridictions administratives [sauf en matière fiscale]* » (C.E., 26 février 1969, *Sieur D.*, n° 72426, au *Lebon*) :

¹¹ « [...] *elle inclut l'accueil et l'information des touristes, la coordination des interventions des divers partenaires du tourisme local et la promotion touristique du territoire concerné. S'y ajoutent l'élaboration et la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique. En revanche, ne sont pas incluses dans cette compétence l'exploitation des équipements touristiques et la fiscalité touristique à savoir la taxe de séjour, la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique et le prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos* » (Rép. Min. n° 17774 : *JO Sénat*, 26 janv. 2017, p. 284, L. Hervé) ;

¹² « [...] *Le Gouvernement a indiqué que le périmètre de cette compétence devait s'appréhender comme un tout regroupant les quatre missions régaliennes des offices de tourisme mentionnées à l'article L. 133-3 du code du tourisme : « l'accueil », « l'information » des touristes, « la promotion » touristique des territoires et la « coordination des interventions des partenaires socioprofessionnels du tourisme ».* Il a toutefois précisé que la fiscalité locale ayant trait au tourisme (taxe de séjour, produit brut des jeux de casinos et taxe sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique) et la gestion des équipements en étaient exclues et pouvaient, par

conséquent, s'exercer au niveau communal. La compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme » donne ainsi la possibilité à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de redéfinir le maillage territorial des offices de tourisme des communes membres et de gérer à travers eux la politique touristique du territoire communautaire» (Rép. Min. n° 19189 : JO Sénat, 26 janv. 2017, p. 286, L. Hervé) ;

¹³ « [...] Cette compétence doit être comprise au sens de l'article L. 133-3 du code du tourisme qui définit l'ensemble des missions obligatoires exercées par les offices du tourisme, à savoir, l'accueil et l'information des touristes, la promotion touristique et la coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local. [...] » (Rép. Min. n° 23855 : JO Sénat, 2 fév. 2017, p. 408, D. Chasseing) ;

¹⁴ « [...] Ainsi, la gestion des équipements touristiques, comme les terrains de camping, les stations de ski ou les casinos, ainsi que la fiscalité liée au tourisme, ne sont pas concernées par ce transfert de compétence. La compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » doit quant à elle être comprise au sens de l'article L. 133-3 du code du tourisme, qui définit l'ensemble des missions obligatoires exercées par les offices du tourisme, à savoir, l'accueil et l'information des touristes, la promotion touristique et la coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local. [...] » (Rép. Min. n° 24721 : JO Sénat, 16 mars 2017, p. 1117, J.-L. Masson) .

¹⁵ Désormais, selon la C.A.A. de Lyon, « la promotion touristique dont la création d'offices de tourisme (...) est limitée à la communication à destination des touristes telles que les définissent les dispositions du même code [du tourisme] consacrées à ce type d'établissement, ainsi qu'à la gestion d'équipements ponctuellement et expressément délégués par les collectivités territoriales ». Elle ajoute que « cette attribution de plein droit de la promotion touristique à la communauté d'agglomération fait nécessairement réserve de la gestion des manifestations locales et d'équipements communaux d'accueil tels que les campings, gîtes ou bases de loisirs qui relèvent de l'action touristique, dont les communes demeurent investies en vertu de l'article L. 111-1 du même code ». Dès lors, « la commune d'Excenevex quoique dessaisie de la promotion touristique, continue en conséquence de détenir la compétence d'action touristique également mentionnée par les statuts » de la SPL et a donc pu légalement en devenir actionnaire.

¹⁶ La solution prononcée par la Cour témoigne d'une approche pragmatique dont l'objectif semble être de préserver la mise en œuvre d'une coopération intercommunale touristique voulue par ses acteurs. Face au principe d'exclusivité selon lequel le transfert d'une

compétence à un EPCI entraîne le dessaisissement des communes membres pour l'exercice de ladite compétence (C.E., 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, n° 71536, *Lebon* p. 583), il était donc nécessaire pour le juge administratif d'affirmer que la « *promotion touristique* » est limitée à une partie seulement de « *l'action touristique* » que la loi permet au bloc communal de mettre en œuvre. Ainsi, les magistrats de la C.A.A. de Lyon font le choix de retenir une définition « a minima » de la « promotion du tourisme », interprétée comme les missions obligatoires que doit assurer un office de tourisme aux termes de l'article L. 133-3 du Code de tourisme : l'accueil, l'information des touristes, la promotion touristique du territoire et certainement la coordination des acteurs. Le périmètre de cette compétence intercommunale pouvant ensuite être volontairement interprété plus largement par les communes membres ayant la charge de la « *gestion d'équipements* » et de l'organisation de « *manifestations* » à vocation touristique. D'une certaine manière, cet arrêt confirme les réponses préalablement données par l'Administration aux collectivités locales et ne devrait donc pas remettre en question les diverses réalités intercommunales d'organisation du tourisme choisies en réponse à des considérations locales différentes.

17

Enfin, il est également utile d'ajouter que cette décision doit maintenant être intégrée au nouveau cadre de la compétence « tourisme » au sein du bloc communal posé notamment par l'article 16 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Les articles L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du CGCT précisent en effet désormais que les EPCI-FP exercent la compétence « [...] *Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, sans préjudice de l'animation touristique qui est une compétence partagée, au sens de l'article L. 1111-4, avec les communes membres* [...] ». Dès lors, selon les termes mêmes de la loi, il existe une compétence « animation touristique », partagée entre l'EPCI et ses communes membres (intérêt communautaire) et bien distincte de sa compétence exclusive « Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (hors exceptions légales).