

La commercialisation hors territoire de rattachement pour un office de tourisme

Note réalisée le 26 janvier 2016 par Elise Fabing, avocate à la Cour :

Je vous propose une brève synthèse de l'état actuel du droit au regard de la faculté pour les offices de tourisme de commercialiser des prestations hors de leur territoire de rattachement, afin de clarifier le positionnement de la MOPA sur ce sujet.

I. L'état du droit antérieur :

Les lois de décentralisations de 1982 avaient entraîné un esprit de délimitation stricte entre collectivités territoriales et les organismes en émanant, notamment en protégeant le principe de spécialité.

La loi du 13 juillet 1992 et son décret d'application autorisaient les Offices de tourisme à commercialiser mais instaurent un contrôle préalable de la zone géographique d'intervention et soumettaient leur activité à une autorisation préfectorale. Cette autorisation ne pouvait être délivrée que si l'Office de tourisme agissait dans le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, et la jurisprudence traditionnelle imposait la condition de la carence de l'initiative privée (CE 30 mai 1930 Chambre syndicale du commerce en détails de Nevers Lebon page 583).

II. Les évolutions jurisprudentielles et législatives

A. *L'évolution jurisprudentielle : l'abandon de la condition de l'insuffisance de l'initiative privée*

Par décision solennelle du Conseil d'Etat, à la suite de l'adoption de la loi Novelli, la Haute juridiction jugeait que le critère selon lequel « l'initiative privée était défailante » était surabondant, autrement dit inutile pour reconnaître la légalité de l'activité publique de prestation touristique.

B. *L'évolution législative : la possibilité de commercialiser hors territoire de rattachement*

L'esprit est à la libéralisation et à l'interconnexion. Sous l'influence de la directive européenne *Services*, le marché de la commercialisation de produits

touristiques a connu une forte expansion, accompagnée par la volonté politique affichée de fournir le plus d'outils possibles aux organismes publics de tourisme pour leur permettre d'exercer leur mission – quitte à abandonner les anciens critères, trop limitatifs, tel que le régime d'autorisation.

La loi NOVELLI a fait de l'Office de tourisme qui commercialise un agent de voyage en le soumettant au régime de l'immatriculation ATOUT France et en faisant peser sur celui-ci le même régime de responsabilité dérogatoire de droit commun.

L'article L. 211-1 du code du tourisme dispose depuis lors que la commercialisation est possible pour les offices de tourisme « *dès lors que celles-ci permettent de faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention* ».

Autrement dit, la finalité – et c'est donc une condition de la commercialisation hors territoire de rattachement – doit être de bénéficier d'une quelconque façon au territoire administratif dont dépend l'office proposant ces prestations « à l'extérieur ».

La loi n'interdit donc en rien de proposer une offre de prestation touristique hors du territoire de rattachement.

C. La sécurisation de l'activité de commercialisation de prestation hors territoire de rattachement.

D'autres conditions semblent indispensables à la commercialisation hors territoire de rattachement, et c'est notamment le cas de l'accord de la collectivité hôte de la prestation ou de l'office de tourisme responsable du tourisme au sein de ce territoire, cela afin de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et de leur absence de tutelle.

Enfin, il est indispensable dans le cadre d'une commercialisation hors territoire de rattachement administratif que les prix proposés soient « déterminés en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat », exclusion faite « des avantages découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public » (CE, avis, 8 novembre 2000, Jean-Louis Bernard Consultant, n°222208). L'utilisation des deniers publics est en effet particulièrement sensible dans le cadre de l'activité industrielle et commerciale dont relève la commercialisation des prestations par les offices de tourisme, notamment du point de vue fiscal.

Pour éviter de potentiels conflits entre collectivités et offices de tourisme, il demeure avantageux de ne pas limiter l'action de l'office sur un territoire donné dans ses statuts – ne serait-ce que pour avoir un intérêt à agir dans d'éventuelles instances qui l'intéresserait (CAA Nancy, 27 juin 2013, n°12NC01590) ; rien ne l'oblige d'ailleurs à déterminer un périmètre limitatif d'action.

En conclusion, la commercialisation de prestations touristiques hors territoire de rattachement est possible pour un Office de tourisme, *dès lors que celles-ci permettent de faciliter l'accueil ou d'améliorer les conditions de séjour des touristes dans leur zone géographique d'intervention.*

Il est nécessaire de prendre des précautions pour commercialiser hors territoire de rattachement, notamment le passage de conventions avec les acteurs des territoires concernés.

Plus généralement, le critère de la carence de l'initiative privée est dépassé, permettant à l'Office une offre de prestations plus complète.

Il convient également de sensibiliser les Offices de tourisme commercialisant, hors territoire de rattachement ou non, de leurs obligations imposées par leur statut d'agent de voyage, et plus particulièrement concernant leur responsabilité sans faute en cas de dommage survenant lors d'une prestation vendue.

Il est nécessaire que les conventions avec les prestataires, les contrats d'assurance et les contrats de vente les sécurisent au maximum au vu de ce régime de responsabilité dérogatoire du droit commun.

Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire.

Bien cordialement,

Elise Fabing
Avocate à la Cour