

La gestion d'un site historique par un EPIC touristique peut être requalifiée en SPA, échappant ainsi à la règle d'équilibre financier

Cour administrative d'appel de Paris, 23 avril 2019, n° 17PA00362 - *Communauté de communes du Pays de Fontainebleau*

Mots-clés : SERVICE PUBLIC * Définition du service public * Service public administratif * Office de tourisme
TOURISME * Office de tourisme * Établissement public industriel et commercial * Service public administratif * Équilibre financier

Solution : La mission de gestion et de promotion d'un site historique par un établissement public industriel et commercial (EPIC) créé en application du code du tourisme doit être regardée comme présentant un caractère administratif lorsqu'elle est conduite dans des conditions exclusives de tout caractère industriel et commercial. Cette activité peut alors faire l'objet d'une subvention qui compense son déficit de fonctionnement, la règle d'équilibre financier prévue par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales ne lui étant pas applicable.

« 5. Il ressort des stipulations [de la convention conclue entre la communauté de communes du Pays de Fontainebleau et l'EPIC intitulé Fontainebleau Tourisme] que la mission confiée à Fontainebleau Tourisme consiste à gérer et à faire la promotion de ce lieu historique qu'est le "Grand Parquet" et, par là même, à contribuer à la promotion, en France et à l'étranger, de la commune de Fontainebleau, baptisée la "Ville du Cheval". La convention précise que l'office de tourisme doit prendre à sa charge toutes les opérations de communication et qu'il peut soit de son propre chef, soit à la demande de la

FONDEMENT : Code général des collectivités territoriales, art. L. 2224-1 et L. 2224-2; Code du tourisme, art. L. 133-3, L. 133-4 et L. 133-7

communauté de communes du pays de Fontainebleau, organiser des rencontres équestres. La convention autorise à cette fin l'office à commercialiser le site en procédant à la location de salles ou à la mise à disposition de terrains. Parallèlement, l'office de tourisme est contraint d'assurer une politique d'animation en intégrant notamment les publics jeunes et scolaires. L'office de tourisme accueille à ce titre, chaque année, le cross des écoles, les sorties ateliers et découvertes lors de la journée "Été du Grand parquet", une formation "sécurité routière" de trois jours pour 290 élèves, des interventions mensuelles dans le cadre du cycle "Ouvriers du paysage" et organise annuellement des stages de six semaines au profit des élèves de l'école Saint-Germain Laxis. Enfin, la convention conclue entre l'Office national des forêts et la communauté de communes du pays de Fontainebleau limite à quinze au maximum par an le nombre de manifestations non équestres pouvant

être organisées par l'office de tourisme, dont quatre seulement peuvent être lucratives.

6. [...] Il ressort des pièces du dossier et notamment du budget primitif du "Grand Parquet" et du compte administratif afférents à l'année 2012 que [...] c'est donc uniquement grâce au versement d'une subvention d'équilibre que le "Grand Parquet" parvient à conserver un équilibre budgétaire, étant précisé que la plupart des activités organisées sur place sont gratuites pour le public.

7. Il ressort des pièces du dossier que sur les sept employés de l'office, cinq sont des agents territoriaux mis à disposition par la communauté de communes, en application de l'article 3 de la convention conclue entre la communauté de communes et l'office de tourisme le 29 juillet 2011. La circonstance que cet office de tourisme soit soumis au plan comptable M4 applicable aux services publics locaux à caractère industriel et commercial, ce qui au demeurant est le cas de tous les offices de tourisme créés sous un tel régime, et qu'un budget annexe soit spécifiquement dédié à l'activité correspondant au "Grand Parquet", ne sauraient suffire à établir que le fonctionnement de cet établissement serait comparable à celui d'une entreprise privée.

8. Compte tenu de la nature des activités décrites, de leur financement, ainsi que de leur mode de fonctionnement, la mission "Grand Parquet" confiée à l'office de tourisme Fontainebleau Tourisme est conduite dans des conditions exclusives de tout caractère industriel et commercial et doit, par suite, être regardée comme présentant un caractère administratif. C'est donc à tort que les premiers juges ont considéré, pour annuler la délibération en litige, que cette mission constituait un service public industriel et commercial, et qu'il était donc insusceptible de percevoir une subvention provenant d'une commune sauf à respecter, ce qui n'était pas le cas selon eux en l'espèce, l'une des deux exceptions prévues à l'article précité L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales [...].

Observations : Selon le principe énoncé à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, les services publics industriels et commerciaux (SPIC) communaux ou intercommunaux, quels que soient leurs modes de gestion, ont l'obligation d'équilibrer leur budget en recettes et en dépenses. Contrairement aux services publics administratifs (SPA), ils doivent prendre en charge leurs déficits sur leurs ressources propres (CE 30 juill. 2003, n° 235398, *C^e générale des eaux*, Lebon). Il s'ensuit, d'une part, que les collectivités ne peuvent subventionner des SPIC que sous certaines conditions limitativement énumérées à l'article L. 2224-2 du code précité et, d'autre part, qu'une subvention attribuée à un SPIC ne peut servir de « compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

Ce principe d'équilibre financier répond à l'exigence d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Il vise à ne pas faire peser sur le contribuable la charge d'un service bénéficiant aux seuls usagers du SPIC. Il s'inscrit également dans le respect des

règles de libre concurrence au premier rang desquelles l'interdiction des aides d'État (v., not., R. Cattier, *Subventionner un service public délégué*, AJDA 2014. 1305). Les juridictions administratives en font une application stricte. Elles jugent par exemple que, sauf exception, un établissement public exploitant un SPIC ne peut pas couvrir une baisse de ses redevances par une augmentation des subventions communales ou encore qu'une commune ne peut pas abonder le budget d'une régie autonome créée pour l'exploitation d'un parc de stationnement (CAA Versailles, 9 mai 2017, n° 16VE02777, *SIAEP*; TA Marseille, 3 nov. 2015, n° 1302392; v. aussi CAA Marseille, 19 déc. 2016, n° 16MA00719; CE 9 nov. 1988, n° 79694, *C^{ne} de Piseux*, Lebon).

Comme le montre l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Paris le 23 avril 2019, le champ d'application de ce principe d'équilibre financier réserve toutefois quelques surprises.

Était en cause en l'espèce l'activité de gestion et de promotion d'un site historique exercée par un EPIC créé en application du code du tourisme.

Le choix de la forme statutaire de l'EPIC pour exploiter un office de tourisme entraîne en principe la soumission à des règles de droit privé, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire et l'application de l'instruction budgétaire et comptable M4 qui se rapproche du plan comptable général. Les collectivités qui créent un office de tourisme sous forme d'EPIC pourraient ainsi croire qu'elles confèrent un caractère industriel et commercial aux activités exercées par l'EPIC, à rebours de la présomption d'administrativité des établissements publics (v., en ce sens, CE 31 mai 2006, n° 287501, *Office du tourisme de Luchon*, Lebon; AJDA 2006. 1132; CE 16 nov. 1979, n° 08428, *Dhyser c/ Office de tourisme et de thermalisme de Vichy*, Lebon).

Mais l'arrêt commenté confirme qu'il n'existe aucune présomption renversée pour les EPIC. Comme le souligne le rapporteur public dans ses conclusions, au-delà du statut juridique de l'EPIC en tant que tel, « il y a matière à rechercher si la qualification donnée à l'établissement est conforme au caractère du service qu'il rend » (concl. de C. Oriol).

Dans son arrêt, la cour administrative d'appel de Paris a ainsi appliqué les trois critères classiques de distinction entre SPA et SPIC à l'activité de gestion et de promotion de l'hippodrome du Grand Parquet de Fontainebleau exercée par l'EPIC de la communauté de communes du pays de Fontainebleau : l'objet du service, l'origine de ses ressources et les modalités de son organisation et de son fonctionnement (CE, ass., 16 nov. 1956, n° 26549, *Union syndicale*).

Rappel pratique

Le choix de la forme statutaire de l'EPIC pour gérer les activités d'un office de tourisme ne confère pas nécessairement un caractère industriel et commercial aux activités de cet office. Selon les situations, en fonction notamment de la part d'autofinancement de ces activités, l'EPIC exerce des activités qui ont le caractère de SPA ou de SPIC. Il peut même être dans une situation de double visage, en exerçant des activités de SPA d'un côté (accueil et information touristiques) et de SPIC de l'autre (activité de commercialisation fortement lucrative). Une analyse au cas par cas est nécessaire pour s'assurer que le régime juridique et fiscal ainsi que les règles de financement appliquées par l'EPIC correspondent bien à la nature de ses activités.

À condition d'avoir un périmètre bien identifié, une activité de SPA pourra par exemple faire l'objet de subventions d'équilibre interdites pour un SPIC, et d'une sectorisation fiscale la sortant du champ d'application des impôts commerciaux. Le recours à une comptabilité analytique performante sera pour ce faire indispensable.

des industries aéronautiques, Lebon 434). Elle a constaté que ces critères ne révélaient pas une véritable entreprise, notamment en ce que l'activité était majoritairement financée par des fonds publics avec des contraintes de service public fortes (accueil scolaire, limitation du nombre de manifestations lucratives). Elle en a déduit que l'EPIC touristique de la communauté de communes du pays de Fontainebleau exerçait, pour cette mission de gestion et de promotion du site dit du Grand Parquet, une activité de SPA. En conséquence, l'EPIC n'était pas contraint d'équilibrer en recettes et en dépenses cette activité.

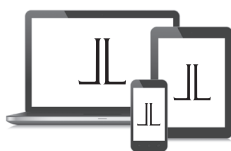
La cour reconnaît qu'un EPIC touristique peut être, comme d'autres établissements publics, à visage inversé ou à double visage (v., pour des ex. connus tels que les ports autonomes ou l'ONF, CE 17 avr. 1959, n° 22239; CE 21 oct. 1988, n° 78489, *SARL Cetra c/ Port*

autonome de Nantes Saint-Nazaire, Lebon; T. confl. 9 juin 1986, n° 2428, *C^{ne} de Kintzheim c/ Office national des forêts [ONF]*, Lebon). Ce faisant, elle conforte la légalité d'une pratique courante des EPIC touristiques lorsqu'ils reçoivent des subventions d'équilibre complétant leurs revenus d'activité et leurs recettes de taxe de séjour.

Cette clarification sur le plan financier entraînera vraisemblablement d'autres difficultés tenant à la coexistence, au sein d'un même établissement public, d'activités relevant de régimes juridiques distincts, dont les moyens humains et matériels pourtant sont les mêmes.

François Benech

INCLUS DANS VOTRE ABONNEMENT PAPIER : LA VERSION NUMÉRIQUE



Les +

- L'accès aux revues 2 à 10 jours avant la parution papier ;
- Le confort de lecture et des fonctionnalités de recherche et de navigation avancées ;
- Les archives depuis 2009 ;
- Un accès 24 h/24 sur Internet et hors connexion via les applis iOS et Android.

Téléchargez gratuitement l'application



compatible smartphones et tablettes

et en version feuilletable
sur www.dalloz-revues.fr

Pour toute question, notre service Relations clientèle se tient à votre disposition au **01 40 92 20 85**