

RDI 2014 p.571**Un nouveau domaine public immobilier : les pistes de ski**

Conseil d'État, 28 avr. 2014, n° 349420, Val-d'Isère (Cne), au Lebon  ; AJDA 2014. 885  ; *ibid.* 1258 , chron. A. Bretonneau et J. Lessi 

Norbert Foulquier, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I) - Codirecteur du SERDEAUT (Sorbonne études et recherches sur le droit de l'environnement, de l'aménagement, de l'urbanisme et du tourisme) - Directeur délégué du GRIDAUH

3. Considérant que la cour a relevé que la parcelle d'implantation du projet de construction objet des permis litigieux, propriété de la commune, s'inscrivait « dans un secteur correspondant à la partie basse du domaine skiable un peu en amont du "front de neige" qui a fait l'objet d'aménagements importants, notamment par l'installation de la gare de départ du télésiège de Solaise et la création d'un ouvrage permettant le franchissement par la piste de ski d'une voie ouverte à la circulation automobile », puis a jugé qu'au regard tant de la nature et de l'importance de ces aménagements que des caractéristiques du secteur dans lequel elle s'inscrivait, la parcelle constituait une dépendance du domaine public de la commune de Val-d'Isère ; qu'en se bornant ainsi à relever la proximité d'aménagements « spécialement adaptés » en vue de l'affectation au service public de l'exploitation des pistes de ski et les caractéristiques du secteur dans lequel se situait la parcelle, sans rechercher si cette parcelle avait été l'objet elle-même d'aménagements de nature à entraîner son appartenance au domaine public ou si elle constituait l'accessoire indissociable d'un bien appartenant au domaine public, la cour a commis une erreur de droit ;

[...]

5. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

8. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique [...] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public » ; qu'aux termes de l'article L. 2111-2 du même code : « Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques [...] qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable » ;


9. Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date des permis de construire litigieux : « La demande de permis de construire est présentée soit par le propriétaire du terrain ou son mandataire, soit par une personne justifiant d'un titre l'habilitant à construire sur le terrain, soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation dudit terrain pour cause d'utilité publique. / [...] Lorsque la construction est subordonnée à une autorisation d'occupation du domaine public, l'autorisation est jointe à la demande de permis de construire » ;

10. Considérant que l'exploitation des pistes de ski constitue un service public industriel et commercial ; qu'aux termes de l'article L. 445-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur, désormais repris à l'article L. 473-1 du même code : « L'aménagement de pistes de ski alpin est soumis à l'autorisation délivrée par l'autorité compétente en matière de permis de construire » ; qu'une piste de ski alpin qui n'a pu être ouverte qu'en vertu d'une telle autorisation a fait l'objet d'un aménagement indispensable à son affectation au service public de l'exploitation des pistes de ski ; que, par suite, font partie du domaine public de la commune qui est responsable de ce service public les terrains d'assiette d'une telle piste qui sont sa propriété ; qu'en vertu de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques, le sous-sol de ces terrains fait également partie du domaine public de la commune s'il comporte lui-même des aménagements ou des ouvrages qui, concourant à l'utilisation de la piste, en font un accessoire indissociable de celle-ci ;

11. Considérant qu'en l'espèce, il ressort des pièces du dossier qu'une partie de la parcelle AH 87, qui constitue le terrain d'assiette de la construction litigieuse, est incluse dans un ensemble de terrains ayant fait l'objet d'une autorisation d'aménagement d'une piste de ski délivrée le 21 juillet 2006, sur le fondement de l'article L. 445-2 du code de l'urbanisme alors applicable, qui prévoit notamment des travaux de décapage de la terre, de terrassement, soutènement et drainage de la piste, de défrichement et débroussaillage, ainsi que de réhabilitation et reboisement des zones concernées ; que ces terrains ont été aménagés entre juillet et novembre 2006 et effectivement utilisés comme piste de ski dès l'hiver 2006-2007 ; qu'à la date du 20 février 2007 à laquelle le permis de construire initial a été délivré, cette partie de la parcelle faisait ainsi partie du domaine public de la commune ; qu'en revanche, la partie restante de la parcelle, qui n'est pas visée par cette autorisation, n'a pas fait l'objet d'aménagements indispensables à l'exécution des missions du service public de l'exploitation des pistes de ski ; que si les skieurs l'empruntaient précédemment pour se rendre aux remontées mécaniques situées à proximité, notamment à la gare de départ du télésiège Solaise Express, il ne résulte pas de cette seule circonstance qu'elle aurait été affectée à l'usage direct du public ; que, dès lors, cet espace, qui est en l'espèce clairement délimité et dissociable de la partie de la parcelle ayant fait l'objet d'aménagements indispensables, appartient au domaine privé de la commune de Val-d'Isère ;

12. Considérant qu'il ressort également des pièces du dossier que la construction autorisée ne dépasse le niveau du sol naturel que dans la partie de la parcelle qui appartient au domaine privé de la commune ; qu'elle n'empiète pas sur la piste de ski mais est seulement située, pour partie, sous cette piste ; que le sous-sol en cause n'avait pas fait l'objet d'aménagements et ne peut en l'espèce être regardé comme constituant un accessoire indissociable de la piste de ski à l'utilisation de laquelle il concourrait ; qu'il suit de là que les syndicats requérants ne sont pas fondés à soutenir que la construction autorisée occuperait le domaine public.

Observations

Les pistes de ski alpin peuvent faire partie du domaine public. Elles ne relèvent pas « par nature » du domaine privé. Le juge judiciaire avait déjà statué en ce sens  (1). Mais le Conseil d'État n'en avait jamais eu l'occasion. La solution n'était pas évidente si l'on considérait qu'une piste de ski alpin restait une pente à flan de montagne

recouverte de neige : l'utilisation saisonnière des pistes ne jouait pas nécessairement en faveur de leur domanialité publique. Le Conseil appréhende les choses autrement, de façon peut-être moins bucolique.

En l'absence d'un domaine public légal affecté au ski, il se fonde sur l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui, comme on le sait, envisage deux affectations susceptibles d'emporter l'application de la domanialité publique : l'affectation à un service public et celle à l'usage direct du public. L'arrêt ne laisse aucun doute sur le fait que les pistes faisant l'objet du premier type d'affectation peuvent entrer dans le domaine public. Pour le second type, c'est moins sûr, mais probable si l'on s'en tient à la lettre de l'arrêt *Commune de Val-d'Isère*.

Prenant acte que, pour attirer toujours plus de clients - pardon, des usagers -, les communes font le choix de rendre plus faciles les pistes, le Conseil considère que les pistes de ski faisant l'objet d'une exploitation, soit en régie soit déléguée, qui constitue un service public industriel et commercial, appartiennent au domaine public au sens de l'article L. 2111-1 du CGPPP, à la condition que leur terrain d'assiette appartienne à une personne publique et fasse l'objet d'un aménagement indispensable à cet effet. Dès lors que leur aménagement a nécessité « des travaux de décapage de la terre, de terrassement, soutènement et drainage de la piste, de défrichement et débroussaillage, ainsi que de réhabilitation et reboisement des zones concernées », la domanialité publique des pistes ne fait pas débat. Après avoir écarté la domanialité publique par contagion des terrains faisant partie de la même unité foncière, le Conseil exclut également du domaine public le sous-sol des pistes, à moins qu'il forme un accessoire indissociable de la piste. Concernant les pistes, le Conseil ne se laisse pas abuser par leur aspect naturel, surtout une fois la neige tombée. L'aménagement indispensable n'a pas à prendre la forme de construction d'ouvrage ; la transformation du bien suffit quand elle est aussi importante que celle des pistes de ski. Sur ce point, relevons que le permis de construire à ces travaux n'apparaît pas tant comme un élément de l'aménagement indispensable que comme la condition juridique de sa réalisation matérielle. C'est tout au moins ce à quoi conduit une lecture jurisprudentiellement orthodoxe de cet arrêt.

Le domaine public comprend-il des pistes affectées à l'usage direct du public ? Les auteurs de la chronique des arrêts du Conseil dans *l'Actualité juridique Droit administratif* l'excluent ⁽²⁾. L'arrêt *Commune Val-d'Isère* paraît moins catégorique dans son considérant n° 11. En réalité, la question préalable est de savoir ce qu'est une piste. L'arrêt ne le dit pas expressément. On peut se demander si ces commentateurs ne considèrent pas qu'il s'agit seulement d'un espace aménagé au sens de l'article L. 473-1 du code de l'urbanisme. Pourtant, l'arrêt n'exclut pas une conception beaucoup moins restrictive de la piste de ski. Ceci ressort *a contrario* de l'arrêt quand le Conseil y énonce que « si les skieurs l'empruntaient précédemment pour se rendre aux remontées mécaniques situées à proximité, notamment à la gare de départ du télésiège Solaise Express, il ne résulte pas de cette seule circonstance que la parcelle litigieuse aurait été affectée à l'usage direct du public ». En effet, si le Conseil exclut la domanialité publique de la parcelle empruntée par les skieurs au coeur du procès en affirmant qu'elle n'est pas affectée à l'usage direct du public, il n'exclut pas pour autant qu'une piste ne pourrait pas être affectée à l'usage direct du public, sans être affectée au service public des remontées mécaniques. Pensons par exemple à une piste réservée aux courageux remontant les pentes à ski peau de phoque. Parmi les indices qu'il semble mettre en avant pour identifier de telles pistes, le Conseil retient que l'affectation à l'usage direct du public ne se déduit pas du seul fait que les administrés utilisent le bien. Le Conseil mobilise ici sa jurisprudence traditionnelle ⁽³⁾, il faut que ce soit avec l'accord et sous la responsabilité du gestionnaire du domaine. Il exclut également la domanialité publique de la parcelle litigieuse en relevant que « cet espace [était] en l'espèce clairement délimité et dissociable de la partie de la parcelle ayant fait l'objet d'aménagements indispensables ». Ce faisant, en relevant la dissociabilité de la parcelle problématique, il exploite le critère de la domanialité publique par accessoire. En revanche, en faisant référence à la délimitation de cet espace, le Conseil introduit un critère qui appelle quelques remarques. S'il faut que cette délimitation soit « claire », en pratique, la distinction entre les pistes de ski du domaine public et celles du domaine privé sera parfois délicate, surtout dans les cas où les skieurs pourront emprunter ces pistes, sans se heurter à des délimitations physiques très gênantes.


Et la neige, dans tout cela ? Le Conseil ne l'oublie pas. Elle joue naturellement un rôle dans l'incorporation des pistes dans le domaine public. En effet, en relevant que « ces terrains ont été aménagés entre juillet et novembre 2006 et effectivement utilisés comme piste de ski dès l'hiver 2006-2007 [et] qu'à la date du 20 février 2007 à laquelle le permis de construire initial a été délivré, cette partie de la parcelle faisait ainsi partie du domaine public de la commune », le Conseil laisse entendre que la domanialité publique des pistes, même affectées au service public de leur exploitation, commence une fois qu'elles sont recouvertes de neige et ouvertes au public. Le bon sens conduit en effet à considérer qu'une piste aménagée au prix d'importants travaux ne présente pas beaucoup d'intérêt tant qu'on ne peut pas y skier. Le Conseil met ici en évidence que l'entrée dans le domaine public d'un bien affecté à un service public qui a des usagers immédiats (à la différence par exemple de celui de la Défense) se produit au moment où ce service commence à réellement fonctionner, en accueillant ses usagers. Incidemment, il s'écarte aussi de la domanialité publique par anticipation. Dans l'arrêt *Association ATLALR* ⁽⁴⁾, il l'avait cantonnée aux faits antérieurs au 1^{er} juillet 2006. Il n'avait pas été aussi explicite dans l'arrêt *Société Espace Habitat Construction* du 1^{er} octobre 2013. Il donne ici le sentiment que cette jurisprudence n'a pas vocation à s'étendre aux faits postérieurs. C'est une bonne chose en l'espèce, mais il faut alors admettre qu'entre la fin des travaux de leur aménagement et leur ouverture effective au public, les pistes restent dans le domaine privé. Au regard du droit de l'urbanisme et plus particulièrement pour ce qui concerne le régime des demandes de permis de construire, ce n'est pas gênant. En revanche, si l'administration délivre un titre d'occupation sur ces pistes avant leur enneigement, ce titre est de droit privé. Lors de l'ouverture de la piste, la domanialité publique devrait l'emporter et, si l'administration a délivré un bail commercial, celui-ci n'est plus valable. C'est ce à quoi conduit la lettre de l'arrêt. Est-ce bien son esprit ?




Enfin, cet arrêt ne porte que sur les pistes de ski alpin, mais ne faut-il pas l'étendre aux pistes de ski nordique ? Comme la pratique du ski de fond ne dépend pas des remontées mécaniques, *a priori*, on peut exclure l'idée d'un service public de l'exploitation de ces pistes au sens des articles L. 342-7 et suivants du code du tourisme. Toutefois, dès lors que le Conseil admet l'éventualité de pistes de ski alpin affectées à l'usage direct du public, pourquoi ne pas concevoir la même chose pour les pistes de ski nordique ? Cette hypothèse paraît encore plus sûre lorsque la commune rend payante l'utilisation de ces pistes, conformément à l'article L. 2333-81 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose : « Une redevance pour l'accès aux installations et aux services collectifs d'un site nordique dédié à la pratique du ski de fond et aux loisirs de neige non motorisés autres que le ski alpin et destinés à favoriser la pratique de ces activités peut être instituée par délibération du conseil municipal de la commune dont le territoire supporte un tel site, ou de l'établissement de coopération intercommunale compétent, dès lors que le site comporte un ou plusieurs itinéraires balisés et des équipements d'accueil ainsi que, le cas échéant, d'autres aménagements spécifiques, et qu'il fait l'objet d'une maintenance régulière, notamment d'un damage adapté des itinéraires ». En effet, dans cette hypothèse, l'utilisation par le public de ces pistes est assumée par l'administration, au sens de la jurisprudence *Jullian* précitée. Il faudrait donc en déduire leur domanialité publique. L'avenir dira si le Conseil suivra cette piste.

Mots clés :

DOMAINE PUBLIC * Piste de ski

(1) Chambéry, 14 mars 2006, *Trotabas*, JCP 2006. IV. 2727 ; P. Yolka, Le statut des pistes de ski : nouveaux développements, JCP A 2006. 1264.

(2) A. Bretonneau et J. Lessi, AJDA 2014. 1258 .

(3) V. par ex., CE, 28 sept. 2011, n° 343690, *Jullian*, AJDA 2012. 1449 , note A. Fuchs-Cessot  ; AJCT 2011. 577, obs. J. Coronat .

(4) CE, 8 avr. 2013, n° 363738, *ATLALR (Assoc.)*, au Lebon  ; AJDA 2013. 764  ; RDI 2013. 434, obs. N. Foulquier  ; AJCT 2013. 347 , obs. S. Defix .