ARTICLE

TOURISME & TERRITOIRE

L'ESSENTIEL

- Le code général des collectivités territoriales impose aux communes possédant des biens indivis de créer une commission syndicale en vue de leur gestion.
- L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 offre une alternative de gestion intéressante avec le mécanisme du groupement d'autorités concédantes.

MONTAGNE

DOMAINES SKIABLES PARTAGÉS ET REMONTÉES MÉCANIQUES EN INDIVISION

En attribuant aux communes la gestion des remontées mécaniques situées sur leur territoire, la loi Montagne a fait émerger la problématique des remontées mécaniques en indivision. Aperçu des modes de gestion envisageables.

AUTEUR Alain de Belenet
TITRE Avocat associé du cabinet LexCase

AUTEUR Fanny Vandecasteele
TITRE Avocat du cabinet LexCase

Le développement des stations de montagne est intervenu progressivement au sortir de la Première Guerre mondiale sous l'impulsion d'investisseurs privés qui ont investi dans les domaines d'altitude et ont créé les premières remontées mécaniques d'envergure en vue de satisfaire une nouvelle clientèle, extérieure aux régions de montagne, et à la recherche d'une pratique plus sportive.

Cette exploitation purement privée des domaines skiables a perduré jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne[1], dite loi Montagne, par laquelle le législateur a entendu replacer dans le giron des communes les missions de construction, gestion et exploitation des domaines skiables.

L'article 46 de cette loi prévoyait en effet que : « Le service des remontées mécaniques est organisé par les communes sur le territoire desquelles elles sont situées ou par leurs groupements ».

Lors de cette « nationalisation » des domaines skiables, le législateur n'a toutefois pas pris pleinement en considération les conséquences liées au fait que les limites administratives des communes ne correspondaient pas nécessairement aux limites effectives des domaines skiables. Plus encore, les domaines skiables s'étant historiquement construits en considération du massif aménagé, il est fréquent de voir des remontées mécaniques implantées sur le territoire de plusieurs communes différentes.

LA PROBLÉMATIQUE DES REMONTÉES MÉCANIQUES EN INDIVISION

La loi Montagne n'aborde concrètement cette problématique que sous l'angle de la taxe portant sur l'exploitation des engins de ●●●

1. L. n° 85-30 du 9 janv. 1985, *JO* du 10.

●●● remontées mécaniques, dite « taxe loi Montagne », qu'elle instaure par ailleurs. Le sujet est alors traité en considération de la problématique plus globale du périmètre du domaine skiable pris dans son ensemble et sans considération de la situation particulière de chaque installation.

En ce sens, les articles L. 2333-51 (issu de l'article 87 de la loi Montagne) et R. 2333-73 (issu de l'article 4 du décret d'application du 29 janvier 1987[2]) du code général des collectivités territoriales prévoient que « lorsque l'exploitation des remontées mécaniques s'étend sur plusieurs communes », la taxe fait l'objet d'une répartition entre les communes sur la base d'une convention entre elles ou, à défaut d'accord, par arrêté préfectoral.

La situation des remontées mécaniques implantées sur le territoire de communes différentes pose toutefois en pratique d'autres questions délicates, en l'absence de structure intercommunale regroupant ces communes et exerçant la compétence correspondante :

- quels sont le ou les propriétaire(s) d'une remontée mécanique située sur le territoire de deux communes différentes lorsque ces communes en sont toutes deux autorités délégantes ?
- comment définir la consistance de ce qui appartient, en tant que bien de retour, à chaque commune alors qu'il est matériellement impossible de diviser en deux une même remontée mécanique ?
- dans quel cadre gérer l'exploitation unifiée d'une telle installation rattachée pourtant à deux autorités délégantes distinctes ?

Étonnamment, ces problématiques ne se sont pas posées immédiatement compte tenu du choix très majoritairement retenu à la suite de l'entrée en vigueur de la loi Montagne, de régulariser la situation des anciens exploitants privés, devenus ainsi concessionnaires du nouveau service public des remontées mécaniques.

En pratique, la mise en conformité des exploitations avec les dispositions de la loi Montage, imposée par l'article 47 de cette dernière loi, a alors parfois conduit à la juxtaposition pour un même domaine skiable de plusieurs contrats de concession de service public couvrant chacun le territoire d'une commune et pouvant aboutir à ce qu'une même installation se retrouve mentionnée dans deux contrats différents : dans un contrat pour sa partie basse, et dans un autre contrat pour sa partie haute, alors même qu'une telle division est totalement fictive.

La multiplication des autorités délégantes et conventions de concession n'est pas apparue alors comme un obstacle à une exploitation unifiée des remontées mécaniques d'un même domaine. Et, par la suite, l'entrée en vigueur des dispositions du décret du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local et modifiant le code général des collectivités territoriales[3] n'a souvent pas conduit l'exploitant du domaine skiable à identifier précisément, dans son rapport annuel, le patrimoine de chacune des délégations dont il était titulaire.

Mais, alors que de nombreux contrats de délégation du service public des remontées mécaniques arrivent à terme depuis quelques années et que les autorités délégantes se retrouvent confrontées aux nécessités d'une remise en concurrence en application des règles de la commande publique, cette problématique des remontées mécaniques partagées, qui s'analysent comme des biens indivis des communes concernées, revient au premier plan et impose nécessairement aux communes la mise en place d'une « organisation intercommunale ».

LE CADRE LÉGISLATIF ENCADRANT LES BIENS INDIVIS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Bien que largement méconnu, le code général des collectivités territoriales prévoit bien un régime juridique spécifique applicable aux biens indivis des collectivités territoriales, fixé aux articles L. 5222-1 et suivants. Cet article impose aux communes possédant des biens indivis de créer « une personne morale de droit public » en vue de leur gestion et de la gestion des services publics qui s'y rattachent, appelée commission syndicale.

Cette commission est alors seule compétente pour assurer tous les actes d'administration et de mise en valeur des biens indivis[4] étant toutefois précisé que tous les actes de disposition (vente, échange ou partage) restent de la compétence des conseils municipaux qui peuvent alors autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs[5].

Elle peut également proposer aux conseils municipaux des communes concernées de confier la gestion de biens indivis à un syndicat de communes, organisme plus habituel de la coopération intercommunale régi par les articles L. 5212-1 et suivants du même

2. Décr. n° 87-45 du 29 janv. 1987, *JO* du 31.
3. Décr. n° 2005-236 du 14 mars 2005, *JO* du 18.
4. CE 26 avr. 1985, *Commune de Larrau*, n°s 31752, 44482, 45259 et 48727 ; Civ. 3e, 13 mars 1984, *Commune de Larrau*, n° 82-14.650 ; Civ. 3e, 27 juin 1984, *Commission syndicale du Pays de Soule*, n° 83-10.319.
5. CGCT, art. L. 5222-2.

code, qui peut alors disposer d'attributions plus larges que celles de la commission syndicale selon ce qui aura été décidé par les communes membres.
En principe, la gestion des remontées mécaniques implantées sur le territoire de deux communes assumant toutes deux la fonction d'autorité délégante devrait donc impliquer la mise en place d'une telle commission syndicale, à défaut d'existence d'un autre organisme de coopération intercommunale auquel les communes concernées auraient transféré leur compétence.

UNE ATTÉNUATION DES MISSIONS DÉVOLUES À LA COMMISSION SYNDICALE ?

Si, par principe, l'article L. 5222-1 du code général des collectivités territoriales impose la création d'une commission syndicale pour administrer les biens indivis des communes, le Conseil d'État, dans son arrêt du 17 octobre 2016 dit « *Société La Provençale* »[6], est venu très largement assouplir sa jurisprudence antérieure.
Dans cette affaire aux longs rebondissements, le Conseil d'État a finalement considéré que l'octroi d'une autorisation d'occupation sur un bien indivis entre deux communes, qui relève normalement de la compétence de la commission syndicale, pouvait régulièrement être effectué par le biais de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes indivisaires.
Le Conseil d'État retient ainsi que : « pour juger qu'il appartenait au préfet de rejeter l'autorisation demandée, la cour s'est fondée sur ce que le dossier de la demande ne comportait qu'une convention par laquelle les maires des deux communes, propriétaires indivis, ont donné à bail à la société La Provençale les parcelles concernées alors que, s'agissant d'un acte d'administration d'un bien indivis, seule la commission syndicale, composée de représentants des deux communes, avait compétence pour conclure un tel bail avec la société en vue d'exploiter une carrière en application des dispositions précitées de l'article L. 5222-2 du code général des collectivités territoriales ; que, ce faisant, elle a commis une erreur de droit dès lors qu'il ressort des énonciations non contestées de la cour qu'était joint au dossier de la demande un document par lequel les deux communes membres de la commission syndicale donnaient leur accord à l'exploitation par la société d'une carrière et que l'autorisation de la commission syndicale ne pouvait en conséquence être regardée comme manifestement irrégulière ; que, dès lors, son arrêt doit être annulé ».
Lorsqu'un bien est indivis uniquement entre deux communes, cette jurisprudence conduit toutefois à s'interroger sur l'intérêt qu'il peut y avoir pour ces dernières à mettre en place une telle commission syndicale, synonyme d'une perte relative de leur droit de regard sur le bien qu'elles possèdent, dès lors que la jurisprudence administrative a manifestement estimé qu'elles pouvaient prendre régulièrement des actes de gestion par voie de délibérations concordantes.

LE GROUPEMENT D'AUTORITÉS DÉLÉGANTES : SOLUTION ALTERNATIVE À LA COMMISSION SYNDICALE

Les communes hébergeant les stations de montagne sont peu nombreuses à s'être conformées aux dispositions du code général des collectivités territoriales pour la gestion de leurs remontées mécaniques en situation d'indivision, bien souvent inconscientes tant du caractère indivis de certains de ces biens, que de l'existence d'un régime spécifique associé.
La prise de conscience par les communes concernées des conséquences juridiques liées à cet état d'indivision, qui concerne parfois plusieurs remontées mécaniques d'un même domaine skiable impliquant trois ou quatre communes, peut avoir des conséquences importantes pour certaines d'entre elles, contraintes de négocier avec leurs indivisaires alors qu'elles se trouvent confrontées à l'arrivée du terme de la convention de concession couvrant la partie du domaine skiable relevant de leur seul territoire. Il apparaît, en effet, inenvisageable pour chaque commune de traiter de façon isolée, et sans concertation, la question de l'exploitation dans un cadre concessif d'un bien dont elles sont propriétaires indivis.
La faculté offerte par l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016[7], codifiée à l'article L. 1121-1 du code de la commande publique, qui permet aux collectivités de se constituer en groupement de commande en vue de la passation et de l'exécution de leurs contrats de concession, semble offrir une réponse intéressante à considérer pour les communes de montagne qui ne se sont pas regroupées (ou ne souhaitent pas être regroupées) dans une structure intercommunale et qui sont autorités délégantes d'un domaine skiable partagé entre elles. ●●●

6. CE 17 oct. 2016, *Société La Provençale*, n° 388006.
7. Ord. n° 2016-65 du 29 janv. 2016, *JO* du 30, abrogée par ord. n° 2018-1074 du 26 nov. 2018, *JO* du 5 déc.

●●● Ce mécanisme de groupement d'autorités concédantes semble même pouvoir constituer, lorsque sont implantées sur le domaine skiable une ou plusieurs remontées mécaniques en situation d'indivision, et en considération de la décision précitée du Conseil d'État, une solution alternative au régime prévu aux articles L. 5222-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, permettant d'assurer la gestion unifiée du service public dont les communes sont ensemble les autorités organisatrices.

En pratique, il s'agit même alors de traiter plus globalement de l'exploitation commune du domaine skiable pris dans son ensemble plutôt que de répondre à la seule question de la gestion commune d'un ou plusieurs équipements de remontées mécaniques faisant l'objet d'une propriété indivise.

La passation et l'exécution commune d'un seul et unique contrat de délégation de service public permettent ainsi concrètement de solutionner l'ensemble des problématiques liées à l'exploitation de remontées mécaniques indivises et plus globalement d'un domaine skiable partagé :

- mise à disposition du délégataire d'un parc unique de remontées mécaniques ;
- mise en place d'un plan d'investissements unique à l'échelle du domaine ou du massif ;
- mutualisation des frais d'entretien des appareils dans le cadre d'un contrat unique ;
- application d'une tarification unique validée dans le cadre du groupement d'autorité délégante ;
- plus globalement, cohérence des décisions prises conjointement par les communes contraintes de raisonner à l'échelle et dans l'intérêt global du domaine skiable et non plus dans les limites de leur propre territoire.

Le recours à la convention de groupement d'autorités concédantes, plutôt que la mise en place d'une structure intercommunale, peut même parfois apparaître comme une solution de nature à mieux préserver les intérêts des communes impliquées.

Le recours au syndicat intercommunal implique un abandon de leurs compétences par les communes et la mise à disposition de leurs biens nécessaires à l'exercice des missions confiées[8].

Un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) composé de deux communes suppose en outre nécessairement un certain déséquilibre entre les communes. En effet, même dans l'hypothèse d'un partage équitable des sièges, la voix prépondérante accordée au président du SIVU octroie nécessairement un pouvoir supplémentaire à l'une des communes[9].

Au contraire, dans le cadre du recours à un groupement d'autorités concédantes, les communes membres conservent leur qualité d'autorité organisatrice du domaine skiable et la libre disposition de leurs biens. Les textes prévoient en effet une organisation souple qui permet aux communes membres du groupement de déterminer librement les règles de gouvernance, ou encore les règles de participation et répartition financière.

Cette solution permet également aux communes concernées de conserver la perception des recettes de la taxe loi Montagne, ce qui constitue fréquemment un enjeu important, dans le respect par ailleurs des dispositions précitées des articles L. 2333-51 et R. 2333-73 du code général des collectivités territoriales.

Reste toutefois une limite à cette solution tenant à la gestion sur les moyen et long termes d'éventuels désaccords entre les autorités délégantes groupées ; ceux-ci ne pouvant être résolus par les mécanismes de prise de décision légalement prévus dans le cadre des structures intercommunales.

Ce sera à la convention de groupement de fixer les réponses à cette problématique en définissant des règles de gouvernance intégrant un mécanisme de règlement des désaccords.

Au final, il est constant que la situation des remontées mécaniques implantées sur le territoire de plusieurs communes assumant chacune parallèlement le rôle d'autorité délégante d'un même domaine skiable, n'est, à notre connaissance, jamais traitée dans le cadre du régime particulier des biens et droits indivis entre plusieurs communes alors même que telle est de fait la situation de ces remontées mécaniques.

Il semble néanmoins que la passation, dans le cadre d'un groupement d'autorités concédantes, d'un contrat unique de délégation de service public pour l'exploitation d'un domaine skiable partagé, incluant notamment de telles remontées mécaniques présentant la nature de biens indivis, permette de solutionner l'ensemble des problèmes liés à l'exploitation de tels équipements, sans nécessairement devoir recourir à une commission syndicale ou à un syndicat intercommunal. ■

8. CGCT, art. L. 1321-2.
9. CGCT, art. L. 2121-20.