



**DE :** Laurent DE LA BROSSE / Charles-Henri LAVAL

**À :** Communauté de Communes Celavu-Prunelli

**DATE :** 6 mai 2025

**OBJET :** CELAVU-PRUNELLI / DSP Chalet

---

## ***Note d'analyse portant sur les modalités d'exploitation du chalet du Val d'Ese***

La Communauté de Communes Celavu-Prunelli (« **la ComCom** » ou « **CELAVU-PRUNELLI** ») est propriétaire d'un restaurant d'altitude (« **le Restaurant** ») situé sur le site du Val d'Ese, à proximité immédiate d'une station de ski destinée à des activités de tourisme et de loisirs.

Plusieurs modes de gestion ont été adoptés par le passé dont la régie communale du restaurant.

Il s'est toutefois avéré que ce mode de gestion n'était plus envisageable compte tenu des problématiques liées au recrutement de personnel qualifié sur une période d'exploitation relativement courte.

L'affermage / gestion déléguée a donc, par la suite, été retenu pour l'exploitation du Restaurant.

En raison de délais particulièrement contraints, CELAVU-PRUNELLI ne dispose pas du temps nécessaire pour engager et mener à son terme une procédure de mise en concurrence lui permettant de sélectionner un opérateur économique en vue de l'exploitation du restaurant.

Cette situation rend impossible la désignation d'un exploitant dans les temps pour assurer la réouverture de l'établissement prévue début juillet.

Dans ce contexte et conformément aux impératifs de la ComCom : assurer l'exploitation du Restaurant pour la saison estivale (i) et se conformer aux principes fondamentaux de la commande publique (ii), CELAVU-PRUNELLI envisage de :

- Recourir, à titre transitoire, à une autorisation d'occupation temporaire du domaine public pour permettre l'exploitation du Restaurant durant la période estivale ;
- Parallèlement, d'engager une procédure de mise en concurrence, visant à l'attribution d'un contrat de concession de services, dont l'entrée en vigueur serait prévue à l'automne 2025.



Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 26/05/2025

Publication : 14/05/2025

Pour l'autorité compétente par délégation



CONFIDENTIEL  
CORRESPONDANCE AVOCAT-CLIENT

**La ComCom souhaite donc s'assurer qu'une telle démarche est juridiquement sécurisée. Tel est l'objet de la présente note.**

**Plus spécifiquement, il conviendra de vérifier que l'exploitation du Restaurant peut être séparée du service public du domaine skiable (1.).**

**Si tel est le cas, il conviendra de préciser les modalités de sécurisation du montage envisagé en préambule (2.).**

\*



### Synthèse

**Il ressort de la doctrine officielle comme de la jurisprudence que l'exploitation d'un restaurant d'altitude ne constitue pas, par nature, une activité participant à un service public. Il n'existe donc aucune obligation de principe de confier l'exploitation d'un restaurant d'altitude dans le cadre d'une DSP.**

**Le recours à une délégation de service public ne s'imposant pas de manière systématique, trois principaux cadres contractuels peuvent être envisagés par CELAVU-PRUNELLI :**

- **une délégation de service public : si la ComCom décide d'ériger en véritable service public l'exploitation du Restaurant ;**
- **la concession de services : si la ComCom souhaite encadrer l'exploitation confiée sans pour autant la qualifier de service public ;**
- **l'AOT : si la ComCom entend assurer le seul contrôle du domaine public et non le pilotage de l'activité confiée.**

**Comme indiqué en préambule, les délais inhérents à la passation d'un contrat de concession ne permettent pas, en l'état, de finaliser une procédure avant l'été 2025. Or, il est essentiel de garantir une exploitation du restaurant durant la saison estivale.**

**Dans cette perspective, il nous semble possible pour la ComCom de délivrer une AOT, dans l'attente de la formalisation d'une procédure de mise en concurrence.**

**Pour que ce schéma transitoire soit juridiquement sécurisé une attention particulière devra être portée à la rédaction et au contenu de l'AOT afin de prévenir tout risque de requalification en contrat de la commande publique.**



## 1. L'exploitation du Restaurant ne doit pas nécessairement être confiée dans le cadre d'une délégation de service public

A titre liminaire, il convient de souligner que les articles L. 342-7 et suivants du code du tourisme décrivent le service des remontées mécaniques et des pistes de ski, lequel constitue un « *service public industriel et commercial* » suivant l'article L. 342-13 du même code.

**Confier l'exploitation des remontées mécaniques et des pistes de ski revient donc à confier l'exploitation d'un service public.** Dans ces conditions, le montage « *délégation de service public* » doit être privilégiée.

Reste à déterminer si l'exploitation d'un restaurant se situant sur le domaine skiable participe à la réalisation du service public des remontées mécaniques et des pistes de ski.

Si cette hypothèse se vérifie, la ComCom ne pourrait donc pas « isoler » le Restaurant pour en confier l'exploitation dans le cadre d'une simple autorisation d'occupation du domaine public (« **AOT** »).

Nous relevons tout d'abord qu'il **ressort d'une jurisprudence constante que l'exploitation d'un restaurant ne peut être considérée, à elle seule, comme constitutive d'un service public.**

Cette position de principe a été précisée dans une décision Ville de Paris du Conseil d'Etat suivant laquelle : « *si l'activité du restaurant "l'Orée du Bois" contribue à l'accueil de touristes dans la capitale et concourt ainsi au rayonnement et au développement de son attrait touristique, cette seule circonstance, compte tenu des modalités d'exploitation de l'établissement et de son intérêt propre, ne suffit pas à lui conférer le caractère d'un service public* »<sup>1</sup>.

Concernant plus spécifiquement les restaurants d'altitude et autres restaurants exploités sur le domaine skiable, une réponse ministérielle précise que : « *l'exploitation des restaurants et des refuges d'altitude peut selon le cas relever d'une simple convention d'occupation du domaine public ou d'une délégation de service public, en fonction de l'appréciation qui sera faite de la nature de l'activité et de la nécessité de l'ériger en service public ou non au niveau local* »<sup>2</sup>.

Pour le dire autrement, contrairement aux remontées mécaniques et aux pistes de ski (et leurs installations annexes) dont l'exploitation constitue un service public en vertu de la loi, **l'exploitation d'un restaurant d'altitude peut, selon la nature de l'activité exercée et la nécessité de la qualifier ou non de service public, être confiée dans le cadre d'une autorisation d'occupation du domaine public ou d'une délégation de service public.**

Dans le silence de la loi, la qualification de service public concernant l'exploitation d'un restaurant d'altitude est donc laissée à la libre appréciation de la personne publique.

Bien que cette prise de position soit désormais ancienne, elle n'a jamais été remise en cause :

- Dans un jugement<sup>3</sup> validé en appel<sup>4</sup>, le tribunal administratif de Grenoble a relevé que l'exploitation d'un établissement de restauration « *au pied des pistes de ski* » à Val d'Isère ne constituait pas un service public, bien qu'il ressorte du contrat conclu entre la personne publique et l'opérateur économique qu'il est de nature « à contribuer à l'animation touristique d'une station de sports d'hiver et que le preneur à bail s'engage à associer son équipement aux événements de la station et à ouvrir pendant la saison estivale pour des événements spéciaux et l'organisation de manifestations d'initiative communale » ;

<sup>1</sup> CE, 12 mars 1999, n°186085.

<sup>2</sup> Rep. Min. 10 février 2005, JOAN p. 1083.

<sup>3</sup> TA Grenoble, 27 avril 2011, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Le Rond-Point des Pistes 1*, n°0601947.

<sup>4</sup> CAA Lyon, 27 novembre 2012, n°11LY01353.



- Dans un jugement récent, le tribunal administratif de Montpellier<sup>5</sup> a relevé qu'un restaurant d'altitude ne participait pas au service public de l'exploitation des pistes de ski bien qu'accueillant une salle hors-sac, des toilettes publiques et une billetterie liée à la pratique du ski ;
- La cour administrative d'appel de Marseille a considéré que l'aménagement d'un restaurant pour la réception du public ne saurait être regardé comme un aménagement indispensable à l'exécution des missions de service public d'accueil et d'animation touristique<sup>6</sup>.

**En synthèse, le cadre contractuel applicable à l'exploitation d'un restaurant d'altitude peut adopter différentes formes juridiques, selon la nature des missions confiées à l'exploitant et le degré d'implication de la personne publique. Le recours à une délégation de service public ne s'impose pas de manière systématiques et trois principaux cadres contractuels peuvent être envisagés :**

- une délégation de service public : ce mode de gestion s'impose lorsque le restaurant est pleinement intégré au fonctionnement du service public ;
- la concession de services : lorsque l'activité de restauration n'est pas intégrée au fonctionnement du service public mais que la personne publique souhaite encadrer l'exploitation confiée ;
- l'AOT : mode de gestion adaptée lorsque l'activité de restauration est purement commerciale et que la personne publique entend assurer le seul contrôle du domaine public et non le pilotage de l'activité confiée.

En l'occurrence, aucun élément transmis n'atteste que le Restaurant participe véritablement au service public attaché à l'exploitation des pistes et des remontées mécaniques.

Du reste, les délibérations adoptées par la ComCom concernant le Restaurant ne nous semblent pas traduire une volonté d'ériger l'activité de restauration en véritable service public.

- La délibération N°DCC2024-003 du 22 janvier 2024 souligne que « *l'ouverture du restaurant à Ese constitue néanmoins un service de proximité nécessaire et utile aux clients qui fréquenteront la station de ski d'Ese en 2024* » sans toutefois évoquer la notion de service public ;
- La délibération N°DCC2024-098 du 24 octobre 2024 portant « *approbation du recours à une délégation de service public (DSP) pour la gestion d'un restaurant situé sur le domaine skiable d'Ese (commune de Bastelica)* » se borne à indiquer que « *le restaurant situé sur le domaine skiable d'u Pianu d'Ese est un élément clé de l'offre touristique locale et contribue de manière significative à l'attractivité de la station de ski et si site hors saison* ».

Le seul fait que le Restaurant était exploité dans le cadre d'une délégation de service public ne saurait restreindre les scénarios de gestion que souhaiterait mettre en œuvre la ComCom.

**Dans ces conditions, CELAVU-PRUNELLI dispose d'un pouvoir d'appréciation certain quant au futur mode d'exploitation du Restaurant :**

- **Soit une délégation de service public (la ComCom érige en véritable service public l'exploitation du Restaurant) ;**
- **Soit une concession de services dite « simple » (sans service public) ;**
- **Soit une autorisation d'occupation du domaine public.**

<sup>5</sup> TA Montpellier, 8 janvier 2025, Sté La Vignole, n°2405642.

<sup>6</sup> CAA Marseille, 18 septembre 2020, SAS Le Relais Ratier, n°19MA02861.



## **2. Perspectives d'exploitation du Restaurant à court et à long terme**

Comme indiqué en préambule, les délais inhérents à la passation d'un contrat de concession ne permettent pas, en l'état, de finaliser une procédure avant l'été 2025.

**Or, il est essentiel de garantir une exploitation du restaurant durant la saison estivale.**

Dans cette perspective, il nous semble possible pour la ComCom de délivrer une AOT, dans l'attente de la formalisation d'une procédure de mise en concurrence.

**L'attribution d'une telle AOT, d'une durée expirant à l'automne 2025, permettrait ainsi d'assurer temporairement l'exploitation du Restaurant tout en laissant à CELAVU-PRUNELLI un délai raisonnable pour organiser une procédure de mise en concurrence transparente et conforme aux exigences du code de la commande publique.**

Les différents modes de gestion décrits en première partie pourraient ainsi se succéder suivant le schéma suivant :

- i) **Délibération actant d'une procédure de sélection portant sur l'attribution d'une AOT pour l'exploitation du Restaurant (sous forme d'AMI) et d'un nouveau mode de gestion déléguée (concession de services ou délégation de service public) du Restaurant ;**
- ii) **Délibération délivrant l'AOT à l'opérateur économique désigné d'une part et lançant la procédure de mise en concurrence d'autre part ;**
- iii) **Délibération désignant l'opérateur économique sélectionné au terme de la procédure en concurrence et approuvant les termes du contrat de concession de services (ou délégation de service public).**

Nous rappelons également que le lancement d'une DSP nécessite l'avis préalable de la CCSPL conformément aux dispositions des articles L. 1411-4 et L. 1413-1 du CGCT.

Pour que ce schéma transitoire soit juridiquement sécurisé, une attention particulière doit être portée à la **rédaction et au contenu de l'AOT.**

Il est impératif que cette autorisation d'occupation ne présente pas les caractéristiques d'un contrat de concession de services ou de service public, au risque d'être requalifiée comme tel.

Une telle requalification exposerait la ComCom à un risque contentieux, notamment à l'annulation du contrat pour manquement aux règles de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique.

Autrement dit, **la sécurité juridique du schéma repose sur l'absence d'ambiguïté quant à la nature de l'AOT et sur la prévention des risques de requalification.**

Il conviendra, à ce titre, de veiller à ce que l'autorisation soit limitée à une véritable occupation du domaine public.

La distinction entre le contrat de concession et la convention domaniale dépend de la question de savoir **si l'opérateur économique répond à un besoin identifié et précisément défini de la personne publique, qui exerce une influence déterminante sur la prestation réalisée.**

Ainsi, **les contraintes imposées par la personne publiques à son cocontractant dans le cadre d'une convention domaniale ne remettent pas en cause cette qualification dès lors qu'elles sont imposées pour s'assurer d'une utilisation conforme du domaine public :**



« que l'ensemble des stipulations de la convention du 11 août 2004 et de ses annexes, qui imposent des prescriptions à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN, s'inscrivent dans le cadre des obligations que l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut imposer, tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, aux concessionnaires du domaine ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ensemble des stipulations de la convention du 11 août 2004 et de ses annexes ne traduit pas l'organisation, par la VILLE DE PARIS, d'un service public ni la dévolution de sa gestion à l'ASSOCIATION PARIS JEAN BOUIN » (CE, 3 décembre 2010, Ville de Paris, n°338272, publié au recueil Lebon sur ce point).

Un avis récent du Conseil d'Etat a prolongé ce raisonnement :

« **En tout état de cause, tel semble être le cas des passerelles sur la Seine puisque le cahier des charges de l'appel à projets précise le programme attendu des candidats pour chaque site, en distinguant selon les zones (« au-dessus du fleuve », « sur les emprises des quais hauts »), et leur impose des prescriptions techniques découlant, pour certaines, des règles d'urbanisme et de sécurité, mais tenant également, pour d'autres, au maintien des activités économiques ou industrielles existantes pour lesquelles PAP a délivré des titres d'occupation. Sans être extrêmement précis, les « dix défis à relever » à teneur écologique qui figurent dans le règlement de la manifestation d'intérêt constituent également des éléments complémentaires de cadrage du besoin des personnes publiques associées au projet. Compte tenu des missions respectives de ces personnes publiques, ce contrat répondrait au moins aux besoins de la Ville de Paris » (CE, avis, 22 janvier 2019, Conditions de réalisation de passerelles innovantes sur la Seine, n°396221).**

Le Conseil d'État souligne ici qu'il convient de distinguer les exigences propres de la personne publique (qui, si elles sont formulées, tendent à qualifier le contrat de concession) et les exigences générales et attachées aux règles d'urbanisme et de sécurité (qui ne caractérisent pas une influence déterminante de la personne publique, tendant à confirmer la qualification d'occupation domaniale).

**Le juge ne recherche donc pas véritablement le degré d'investissement de la personne publique mais davantage la nature de son implication, pour le dire autrement, la motivation des prescriptions imposées.**

Plusieurs jurisprudences illustrent ce principe<sup>7</sup>.

7

« **Les clauses du contrat litigieux s'attachent ainsi essentiellement à préciser les modalités techniques et financières de l'occupation du domaine public de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense.** De telles contraintes n'excèdent pas, au regard de l'objet de la convention, celles qui peuvent être fixées à l'occupant du domaine public universitaire en vue de rendre son occupation compatible avec l'affectation de ce domaine, ainsi que de permettre au gestionnaire de contrôler le respect de cette affectation et la bonne exécution financière de la convention. Les stipulations contractuelles évoquées au point 7 de la présente ordonnance ne conduisent donc pas à retenir que l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense se serait impliquée dans l'organisation de l'activité concernée dans des conditions démontrant une volonté de l'ériger en service public. » (TA Cergy-Pontoise, 10 juillet 2015, Sté SEAD Cofiges, n°1505425).

« Les stipulations de l'article 3 de la convention, en vertu desquelles des horaires spécifiques d'ouverture aux malades, aux visiteurs et au personnel du centre hospitalier sont prévus, ne pourra être vendue qu'une liste limitative de produits et que les tarifs de vente des produits sont actualisés une fois par an, **ont eu pour seul objet de mettre le centre hospitalier régional en mesure d'assurer en permanence que le domaine public concédé était occupé conformément à sa destination et s'inscrivent dans le cadre des obligations que l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut imposer, tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, aux concessionnaires du domaine.** » (CAA Nancy, 19 mai 2016, n°15NC01185).

« Les seules obligations fixées par la régie départementale à son cocontractant, quant à l'exercice de son activité, **ont pour but d'assurer au bien confié au cocontractant une utilisation conforme à son objet, en fixant la nature des produits vendus par l'exploitant ainsi que l'obligation d'ouvrir tous les jours, de la date d'ouverture à la date de fermeture du domaine de Chalain** » (TA Besançon, 10 septembre 2015, SARL GM, n°1300231).



A l'inverse, si les contraintes imposées ne poursuivent pas un but de maintenir la destination du domaine public, le juge retient la qualification de concession.

Le juge tire notamment de la **prescription d'objectifs à atteindre une influence déterminante de la personne publique dans l'exécution des prestations**<sup>8</sup>.

Dans ces conditions, l'AOT devra se limiter à poser un cadre général à l'exploitation du Restaurant sans prescrire aucune obligation de nature à générer un risque de requalification en contrat de la commande publique.

\* \* \*

8

**« La fréquence et le volume des enlèvements auxquels le titulaire s'engage à procéder sont fixés par les stipulations du contrat. Le service ainsi rendu par les entreprises de démolition automobile cocontractantes ne fait l'objet d'aucune rémunération sous la forme d'un prix, les stipulations des conventions projetées, qui reprennent les clauses types définies à l'article R. 325-45 du code de la route, indiquant que ces entreprises ont le droit, en contrepartie de leurs obligations, de disposer des accessoires, pièces détachées et matières ayant une valeur marchande issus des véhicules. Aucune stipulation de ces conventions ne prévoit par ailleurs de compensation, par la ville de Paris, des éventuelles pertes financières que pourrait subir son cocontractant du fait des risques inhérents à l'exploitation commerciale des produits issus de ces enlèvements. Dans ces conditions, ces conventions, qui prévoient que la rémunération du service rendu prend la forme du droit d'exploiter les véhicules abandonnés et qui transfèrent à leurs titulaires le risque inhérent à cette exploitation, présentent le caractère de concessions de service. »** (CE, 9 juin 2021, Sté Allo Casse, n°448948).

Dans le même ordre d'idée, le Tribunal administratif de Pau a pu écarter la qualification de concession pour une convention d'exploitation de trains touristiques dès lors qu'aucun objectif n'était imposé :

**« Il ressort des pièces du dossier que la convention projetée a pour objet d'autoriser le cocontractant de la ville de Lourdes à occuper, à des fins de stationnement de courte durée, des emplacements limitativement énumérés du domaine public communal, pour lui permettre d'exploiter une activité commerciale de trains touristiques, en contrepartie d'une redevance fixée à 30 000 euros pour l'année 2020. Il ressort de cet avis que la ville n'impose au cocontractant aucun objectif en terme de nombre de trains en circulation, d'amplitude horaire, de durée des parcours ou de nombre de rotations, ni un contrôle sur les tarifs pratiqués par celui-ci. Il n'est pas davantage imposé au cocontractant un parcours particulier destiné à faire découvrir le patrimoine culturel de la ville ou à promouvoir ses sites touristiques, l'appel d'offre prévoyant seulement que le tracé actuel, autorisé par arrêté préfectoral, puisse faire l'objet de propositions de variantes permettant une telle mise en valeur. Par ailleurs, si la commune de Lourdes recommande l'utilisation de modèles de trains récents, dotés de motorisation respectueuses de l'environnement, aucune obligation d'équiper les wagons d'un système de diffusion de commentaires à contenu touristique n'est imposée au cocontractant. Il s'ensuit que la convention projetée ne peut être regardée comme faisant peser sur le titulaire de la convention des contraintes qui dépassent celles imposées à un occupant du domaine public dans l'intérêt de ce dernier ou dans l'intérêt général, auquel répondent les objectifs d'attractivité touristique de la commune et de redynamisation de son centre-ville. Cette convention ne traduit dès lors pas, dans les circonstances de l'espèce, un besoin de la commune de Lourdes. »** (TA Pau, 11 mars 2020, Trains Touristiques de France, n°2000322).