

## **L'exigence de remise en état des lieux après la fermeture définitive des stations de ski : une problématique juridique nouvelle**

*Pour certaines stations de ski, l'« or blanc » n'est plus... ou presque. Et avec sa disparition, ou sa raréfaction, se pose la question de la réversibilité des équipements des stations de ski, autrement dit la remise en état des sites après une cessation d'exploitation. Il s'agit bien d'une question qui reste largement encore sans réponse. Bien que le droit français n'ait pas vraiment prévu cette situation, des solutions restent envisageables, fournies en partie par le droit de l'environnement et le droit des délégations de service public.*

**Jean-François Joye, Maître de conférences de droit public, université de Savoie**

**Article version auteur (publié in *Juris tourisme* 2013, n°151, p. 30)**

**La neige va manquer(1)** et ce matériau poreux n'est pas remplaçable à grande échelle - soyons sérieux - par des procédés artificiels même s'ils existent : le ski se pratique en effet déjà sur une neige de culture - encore faut-il qu'il fasse froid - ou sur des pistes synthétiques sans froid ni montagne - encore faut-il apprécier ce type de glisse (*dry slopes* (2)). Mais, hormis ce ski au rabais, point de salut sauf à se reconvertir. Or, le changement d'approche n'est pas sans conséquences d'autant que rien n'a été vraiment anticipé du fait d'un cadre juridique conçu pour des loisirs éternels. Il faudrait prévoir la réversibilité des équipements.

### **Conséquences du renoncement au rêve blanc**

Le modèle de développement touristique suivi tout *schuss* depuis des décennies n'est pas pérenne à l'exception des stations d'altitude encore préservées. La fermeture définitive des stations de ski n'est plus une hypothèse d'école. Cela suppose de renoncer au modèle de développement longtemps considéré comme noble, lequel a engendré pendant des années des investissements, des aménagements de la nature mais aussi la création d'emplois(3). C'est d'autant plus difficile à admettre que dans le même temps, le ski reste le moteur de l'économie touristique en montagne et que la France est l'un des *leaders* mondiaux(4). En petite et moyenne montagne(5), la liste des stations fermant commence donc à s'allonger. Même si la neige de culture a permis ces dernières années de sauver quelques saisons, l'heure est venue de débrancher la respiration financière artificielle et d'entrer dans une nouvelle ère. Pour les territoires concernés, il faut faire des choix. Il peut s'agir de renoncer aux équipements afin de faire réapparaître les secteurs naturels que ce soit pour préserver les espèces ou créer des zones de tranquillité au sens de la convention alpine(6). Ce serait alors une salutaire action de « désartificialisation » de la montagne. Mais il peut aussi être envisagé de livrer les espaces libérés à d'autres usages économiques ou immobiliers tout comme l'on peut faire le choix intermédiaire de diversifier l'activité touristique en s'éloignant du « tout ski », les remontées mécaniques pouvant d'ailleurs être utiles à certaines activités d'été.

Une fois actée, la fermeture n'est pas sans poser des difficultés, car il reste une friche : câbles, pylônes, guérites, tuyaux enterrés, gares, bâtiments de secours ou d'entreposage, immeubles, balafres à cicatriser (terrassements, pistes tracées à la hache). Sachant que démonter peut parfois générer des dommages : dynamiter les socles de béton enfouis dans le sol peut être pire que de

les y laisser.

### **Un cadre juridique conçu pour des loisirs éternels**

À ce jour, l'obligation de remettre en état la montagne est essentiellement éthique ou morale. Et sans les initiatives de nettoyage prises par des associations (par exemple *Mountain Wilderness...*) en lien avec quelques communes, rien n'aurait été engagé. En retrait, l'État se garde de mettre la pression sur les acteurs du ski, soucieux de ne pas perturber l'emploi. L'État a pourtant ratifié la convention alpine qui stipule la remise en état des sites dans l'article 12 § 2 de son protocole dédié au tourisme, même si celui-ci ne vise ni la fermeture des stations ni n'engage les signataires pour les opérations menées avant l'entrée en vigueur du texte(7). Le législateur n'a pas jugé bon d'en assurer le prolongement dans le code de l'urbanisme à propos, par exemple, des unités touristiques nouvelles (UTN).

Le droit de l'urbanisme, justement, n'envisage pas beaucoup la réversibilité des constructions ou des aménagements, c'est-à-dire le retour à un état initial du site lorsque leur usage cesse, et ce dès le départ, au moment de la délivrance des autorisations. La construction a longtemps été considérée comme une conquête de l'homme sur la nature et l'on ne détruit pas les édifices symboliques d'un progrès. Ce droit entame cependant sa mue en faveur d'un développement plus respectueux de l'environnement, mais la règle reste écrite de manière à ordonner ou limiter la destruction de la nature(8). Bien entendu, la suppression des constructions peut s'envisager, mais la démolition résulte en général d'une volonté de mettre en oeuvre un autre projet de construction et le permis de démolir, lorsqu'il est exigé, n'a pas pour objet la remise en état(9). En montagne comme ailleurs, les autres cas de démolition ou de remise en état résultent seulement de l'office du juge administratif ou du juge judiciaire, que ce soit lorsque des travaux en vue de l'édification d'un ouvrage public ont été engagés en vertu d'une autorisation de construire illégale(10) ou pour condamner tout contrevenant aux règles d'urbanisme(11), mais cela reste rare.

Certes, le droit de l'urbanisme admet que des constructions puissent être temporaires(12) ou saisonnières(13). Il existe aussi le permis précaire qui fixe un délai à l'expiration duquel le bénéficiaire du permis de construire ou son ayant droit doit enlever la construction autorisée et à ses frais(14). Mais à supposer que ces autorisations soient applicables à l'échelle d'une station de ski, elles ne permettent pas d'autoriser tous les travaux nécessaires à l'aménagement d'un domaine skiable, car un régime spécifique d'autorisations s'applique sans avoir les caractéristiques des permis précaires. Par exemple, les travaux de construction des remontées mécaniques sont soumis à autorisation délivrée sur avis conforme du préfet. Or, si le préfet arrête des prescriptions, c'est au regard des aspects de sécurité(15). Le dossier joint à la demande ne contient du reste pas de mémoire ou de note consacrée à la remise en état des lieux après cessation définitive des remontées(16). Cela étant, en vertu de l'article R. 472-13 du code de l'urbanisme, cette autorisation peut prévoir les conditions dans lesquelles tout ou partie de l'installation devra être démonté, soit temporairement soit définitivement, et les conditions de remise en état des lieux. Mais ce n'est qu'une possibilité. L'aménagement des pistes nécessite aussi une autorisation(17). La demande doit notamment faire figurer les aménagements complémentaires de remise en état ou de réhabilitation et leurs délais de réalisation. Elle comporte parfois une étude d'impact qui précise ces mesures. Mais sont visées ici les remises en état après l'aménagement destiné à faire fonctionner la station et non pas après fermeture de la station(18).

On aurait pu en revanche penser que les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux unités touristiques nouvelles seraient plus prometteuses pour le sujet qui nous occupe. Las, si au fil du

temps, les porteurs de projets ont pris davantage en compte les impacts environnementaux dans les dossiers soumis à autorisation, rien n'est prévu pour la remise en état des sites tandis que les dispositions destinées à assurer une réalisation pérenne du projet sont manifestes(19). On sait par ailleurs que l'impact cumulé d'une UTN sur l'environnement est imparfaitement mesuré. Dans ces conditions, que la procédure n'oblige pas le porteur de projet à envisager la remise en état des lieux pour un aménagement dont l'usage a définitivement cessé, ne surprendra pas. Le projet, pris dans sa globalité, n'est pas soumis en amont à étude d'impact à la différence de certaines opérations nécessaires à sa réalisation(20) ni directement à évaluation environnementale(21). Et si des mesures de compensation sont prévues dans le dossier de création d'une UTN, elles sont destinées à atténuer l'impact du projet sur l'environnement du fait de sa création et non pas à atténuer cet impact lorsque l'usine à ski sera définitivement fermée(22). Seules les conséquences environnementales du projet lors de sa réalisation sont traitées.

On ne trouvera presque rien non plus dans le code du tourisme à propos des servitudes dont l'objet est de permettre non seulement le passage sur les propriétés privées mais aussi l'aménagement et l'équipement des pistes (terrassement, installation et entretien des remontées mécaniques ou des enneigeurs)(23). La décision du préfet instituant la servitude précise (notamment) les conditions auxquelles la réalisation des travaux est subordonnée et, au besoin, les obligations auxquelles le bénéficiaire est tenu du fait de l'établissement de la servitude(24). Ainsi, est-il possible de prévoir les conditions d'une remise en état des lieux par l'exploitant ou la commune après fermeture de la station ou de certaines pistes. Or, en pratique, rien n'est précisé et la servitude est conçue pour durer (25). Au titre des obligations, une remise en état des lieux existe bien, mais il s'agit de le faire après que les travaux aient été réalisés (remblais, déblais, engazonnement...) afin de permettre la poursuite des usages agricoles et la protection du milieu naturel. La logique d'éternité préside aussi à la rédaction de ces actes. Cela arrange les exploitants tandis que les propriétaires en acceptent le principe contre indemnité certes, mais surtout du fait qu'ils ne peuvent guère s'opposer au principal *business* local, étant souvent eux-mêmes intéressés au bon fonctionnement de la station.

### **Traces et pistes : prévoir la réversibilité des équipements**

La véritable remise en état existe toutefois dans le droit français mais selon des obligations relatives imposées à l'exploitant que ce soit (notamment) dans le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) pour les concessions de plage et le retour du site à son état initial en fin de contrat(26) ou dans le code minier pour la fin d'exploitation des mines(27). Aussi, le droit de l'environnement a-t-il déjà intégré, même de manière imparfaite, la notion de remise en état(28) que ce soit pour la fin d'exploitation d'une installation hydraulique autorisée(29) ou pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)(30). Peut-être faudrait-il d'ailleurs soumettre davantage les équipements du domaine skiable à la législation des ICPE, sous réserve d'envisager la station comme un tout industriel afin de sortir d'une logique éclatée du traitement des risques.

Aujourd'hui, une station de sports d'hiver peut en effet compter plusieurs ICPE (enneigeurs au titre des installations de réfrigérations ou compression, ateliers de réparation des engins à moteur, dépôts de produits inflammables, etc.). Étendre le régime des ICPE aux remontées mécaniques, c'est imposer que les conditions de remise en état du site après exploitation soient présentées dès l'étude d'impact(31). Les obligations des exploitants sont également prévues lorsque survient la mise à l'arrêt des installations laquelle induit, en théorie, la remise en état. L'exploitant doit placer le site dans un état tel qu'il permette un usage futur du site(32).

Une autre solution serait à imaginer du côté du droit des délégations de service public. Ce droit donne à voir un système où tout le monde se renvoie la balle et esquive l'idée d'une disparition du service public des remontées mécaniques. Il est même conçu à l'inverse pour protéger la continuité du service public. La difficulté est que les installations construites par les concessionnaires appartiennent aux autorités concédantes et les exploitants sont en position de force pour refuser la remise en état du fait qu'ils ne sont pas propriétaires des « biens de retour » que sont les vieux équipements(33). Il faudrait désigner qui sera responsable et selon quelles modalités techniques et financières pour remettre en état un site, voire envisager un partage des obligations en fonction d'une détermination repensée des « biens de retour » et des « biens de reprise » à la fin des contrats. Tout est envisageable puisqu'il s'agit de négociations contractuelles. Ou plutôt de renégociation car il faut composer avec des stations déjà construites(34). La fermeture d'une station risque même d'avoir pour conséquence la résiliation avant son terme normal du contrat organisant la délégation du service public des remontées mécaniques. Ce qui ne sera pas sans conséquences financières car le délégataire est fondé à demander l'indemnisation du préjudice subit à raison du retour anticipé des biens à titre gratuit dans le patrimoine de la collectivité publique, dès lors qu'ils n'ont pu être totalement amortis(35). C'est une nouvelle donne pour l'économie des contrats.

Au final, au-delà du droit, c'est peut-être en réalité un problème de génération. Celle aux affaires peine à penser un modèle d'avenir, aux usages réversibles certes mais surtout une montagne redevenue humaniste(36).

1 J.-Chr. Loubier, « Perception et simulation des effets du changement climatique sur l'économie du ski et la biodiversité : Savoie et Haute-Savoie », Th. Grenoble I, 2004.

2 Dubaï, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni, Chine... ou en France comme à Noeux-les-Mines.

3 V. Renard, « Aménagement de la montagne et économie foncière. De la fuite en avant à la réversibilité et au développement durable », *RFDA*, 2005, p. 502.

4 Domaines skiables de France, Recueil d'indicateurs et d'analyses 2011, sept. 2011, 44 p.

5 Cas en Jura, Chartreuse, Belledonne, Vosges, Bauges, Ardèche, Béarn, Aubrac, Aveyron, Sancy, Corse, Pyrénées-Atlantiques.

6 Ex. article 10 du protocole tourisme.

7 Ce protocole est entré en vigueur en 2005 et l'article est d'effet direct. Voir G. Mollion, *Le protocole « Tourisme », La Convention alpine : un nouveau droit pour la montagne ?*, CIPRA/CDM, Grenoble, 2008, p. 128 et s.

8 C. Cans, *Les espaces naturels « protégés » : de la sanctuarisation à la valorisation économique*, in *L'urbanisation de la montagne*, Univ-Savoie (à paraître).

9 C. urb. art. L. 421-3, R. 421-28, R. 421-27.

10 Par exemple, CE, 14 oct. 2011, n° 320371, *Valmeinier (Cne)*, *Syndicat mixte des Islettes*, au Lebon; AJDA 2011. 1980 ; *ibid.* 2226, chron. J.-H. Stahl et X. Domino

11 C. urb., art. L. 480-5 s.

12 C. urb., art. R. 421-5

13 C. urb., art. L. 432-1 s.

14 C. urb., art. L. 433-2 s.

15 C. urb., art. L. 472-1, L. 472-2, R. 472-8.

16 C. urb., art. R. 472-3.

17 C. urb., art. L. 472-1, L. 473-1.

18 C. urb., art. R. 473-2.

19 L'autorisation UTN a une durée de validité plus longue que des autorisations ordinaires : C. urb., art. L. 145-11.

20 Remontées, pistes de ski, enneigeurs etc. selon des critères ou des seuils (voir C. envir., annexe des articles R. 122-2 et R. 122-5).

- 21 C. urb., art. R. 121-14 et C. envir., art. R. 122-17, R. 122-18.
- 22 Depuis 2006, C. urb., art. R. 145-6.
- 23 Servitudes d'utilité publique (SUP) issues de la loi Montagne, voir création et indemnisation : C. Tourisme, art. L. 342-18 à L. 342-25.
- 24 C. tourisme, art. L. 342-22.
- 25 La servitude est supprimée par l'autorité qui l'a créée (parallélisme des formes) avec mention au fichier des hypothèques. Mais, en tant que SUP, il suffit de ne plus l'annexer au PLU pour la rendre inopposable et faciliter la revente du bien ou la construction sur les terrains libérés du domaine skiable.
- 26 CGPPP, art. R. 2124-16.
- 27 C. minier, art. L. 163-3 s.
- 28 L. Lanoy, *Remise en état et droit de l'environnement*, Th. Paris II, 2000.
- 29 C. envir., art. L. 214-3-1.
- 30 C. envir., art. L. 512-6-1 (autorisation), L. 512-7-6 (enregistrement), L. 512-12-1 (déclaration). Pour les éoliennes, la remise en état est exigée à l'article L. 553-3 mais aussi au titre du régime des ICPE.
- 31 Pour les installations soumises à autorisation : C. envir., art. R. 512-8-II, 3°.
- 32 C. envir., art. R. 512-39-1 s., art. R. 512-46-25, art. R. 512-66-1 s.
- 33 CE, 19 avr. 2005, n° 371234, AJDA 2006. 1371, étude N. Symchowicz et P. Proot.
- 34 Voir P. Yolka, « Démonteur les remontées (regard juridique sur « l'après-ski »). Libres propos », *JCP Adm.*, n° 18, 2010 act. 352.
- 35 Sur la question des biens de retours dans le cadre des DSP v. CE, 21 déc. 2012, n° 342788, *Douai (Cne)*, au Lebon avec les conclusions ; AJDA 2013. 7 ; *ibid.* 457, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; *ibid.* 724, étude E. Fatôme et P. Terneyre ; D. 2013. 252, obs. D. Capitant ; AJCT 2013. 91, obs. O. Didriche ; RFDA 2013. 25, concl. B. Dacosta ; *ibid.* 513, étude L. Janicot et J.-F. Lafaix
- 36 Voir l'oeuvre de l'architecte L. Chappis, *Ma montagne... de la réalité au rêve. Vers la montagne humaniste ?*, 6 tomes, 2011.