

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CHALONS-EN-CHAMPAGNE**

N° 1601922

ASSOCIATION NOUVELLE CATALAUNIE

M. David Berthou
Rapporteur

M. Antoine Deschamps
Rapporteur public

Audience du 20 juin 2017
Lecture du 4 juillet 2017

68-04
41-02-015
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif
de Châlons-en-Champagne

(formation élargie)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 26 septembre 2016, le 14 février 2017 et le 30 mai 2017, l'association Nouvelle Catalaunie, représentée par Me Beaufreton, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 9 février 2016 de la ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer portant autorisation spéciale, ensemble la décision de non opposition à déclaration préalable du 25 juillet 2016 du maire de la commune de Châlons-en-Champagne portant sur la réalisation de travaux au parc du Grand Jard ;

2°) de mettre les dépens à la charge de la commune de Châlons-en-Champagne, ainsi que la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les décisions contestées sont entachées d'un vice de procédure tenant à l'absence d'autorisation préalable donnée par le préfet en méconnaissance des dispositions de l'article R. 425-17 du code de l'urbanisme ;

- l'autorisation spéciale ne peut légalement pas reposer sur une déclaration préalable déposée postérieurement à cette autorisation, tout comme l'avis de l'architecte des bâtiments de France rendu le 12 juillet 2016 ; qu'en tout état de cause lorsque le ministre choisit d'évoquer le dossier, l'avis de la Commission Départementale n'est pas requis ; qu'une telle évocation ne ressort en outre d'aucune des pièces versées au dossier ;

- l'autorisation spéciale a été prise par une autorité incompétente ;
- les décisions contestées sont insuffisamment motivées ;
- aucune étude d'impact n'a été réalisée et les raisons pour lesquelles la commune de Châlons-en-Champagne aurait décidé de ne pas réaliser une telle étude ne sont pas précisées ;
- l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites est irrégulier à défaut d'une appréciation réelle de l'impact du projet sur le site classé ;
- les décisions attaquées sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation quant aux conséquences du projet sur le site inscrit ;
- elles sont entachées d'erreurs de fait ;
- les décisions contestées méconnaissent les dispositions de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager ;
- elles méconnaissent les dispositions de l'article N11 du règlement du plan local d'urbanisme ;
- aucun dispositif individuel d'infiltration des eaux pluviales n'est prévu en méconnaissance des règles d'assainissement posées par le PLU ;
- le projet porte atteinte à la zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 24 novembre 2016, le 26 avril 2017 et le 15 juin 2017, la commune de Châlons-en-Champagne, représentée par la SELARL Soler-Couteaux – Llorens, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association Nouvelle Catalaunie la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'association requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} juin 2017, le ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la décision ministérielle du 9 février 2016 ne constitue pas une décision susceptible de recours ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre l'autorisation spéciale du ministre, laquelle constitue un acte préparatoire à l'autorisation d'urbanisme également contestée.

Par ordonnance du 10 janvier 2017, le président de la formation de jugement a, en application de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, fixé au 15 février 2017 la date à compter de laquelle les parties ne pouvaient plus invoquer de moyens nouveaux.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Berthou,
- les conclusions de M. Deschamps, rapporteur public,
- et les observations de Me Beaufreton, représentant l'association Nouvelle Catalaunie, et de Me Soler-Couteaux, représentant la commune de Châlons en Champagne.

1. Considérant que la commune de Châlons-en-Champagne, souhaitant réhabiliter le parc du Grand Jard a réalisé un premier projet, en juin 2015, de création d'une aire de jeux et d'un skate-park pour les enfants, d'un skate-park, d'un terrain de football, d'un terrain de volley, des agrès de fitness urbain et de « street work out », ainsi qu'un terrain de street-ball ; que ce projet a toutefois fait l'objet, le 9 septembre 2015, d'un refus d'autorisation spéciale opposé par le ministre en charge de l'environnement au titre de la législation des sites classés au motif que « pour une partie d'entre eux, ces aménagements ne sont pas compatibles avec l'esprit des lieux et, par l'artificialisation excessive qu'ils génèrent, sont contraires à l'objectif de préservation de ce site exceptionnel, aux portes du centre-ville » ; que le projet de réhabilitation a alors été scindé en deux, la commune prévoyant, d'une part, le réaménagement des allées dont le principe n'avait pas été remis en cause par le ministre et, d'autre part, les aménagements sportifs ; que, par une décision en date du 9 février 2016, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a autorisé le projet de réaménagement des allées, et une décision de non opposition à déclaration préalable a été prise par le maire le 25 juillet 2016 ; que la commune de Châlons-en-Champagne a ensuite proposé, en avril 2016, un nouveau projet d'aménagement portant sur la réalisation d'équipements de sport et de jeux ; que l'association Nouvelle Catalaunie demande par la présente requête l'annulation de la décision ministérielle du 9 février 2016 et de l'arrêté du 25 juillet 2016 de non opposition à déclaration préalable ;

Sur la recevabilité des conclusions dirigées contre l'accord ministériel du 27 juin 2016 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 425-17 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet est situé dans un site classé ou en instance de classement, la décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès prévu par les articles L. 341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement : / a) Cet accord est donné par le préfet ou, le cas échéant, le directeur de l'établissement public du parc national dans les conditions prévues par l'article R. 341-10 du code de l'environnement, après avis de l'architecte des Bâtiments de France, lorsque le projet fait l'objet d'une déclaration préalable ; / b) Cet accord est donné par le ministre chargé des sites, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, dans les autres cas. » ; qu'aux termes de l'article L. 341-10 du code de l'environnement : « *Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale.* » ;*

3. Considérant que lorsqu'elle intervient, comme en l'espèce, dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme en application des dispositions de l'article R. 452-17 du code de l'urbanisme, l'autorisation prévue par les dispositions de l'article L. 341-10 du code de l'environnement constitue un acte préparatoire à la décision d'urbanisme ; que les conclusions à fin d'annulation de l'accord ministériel du 9 février 2016 sont, par suite, irrecevables ; que, toutefois, les moyens soulevés par l'association requérante pour en contester

la légalité doivent être regardés comme invoqués au soutien de ses conclusions dirigées contre l'arrêté de non opposition à déclaration préalable ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 341-12 du code de l'environnement : « *L'autorisation spéciale est délivrée par le ministre chargé des sites dans les cas autres que ceux prévus à l'article R. 341-10, ainsi que lorsque ce ministre a décidé d'évoquer le dossier.* » et qu'aux termes de son article R. 341-10 : « *L'autorisation spéciale prévue aux articles L. 341-7 et L. 341-10 du présent code est délivrée par le préfet lorsqu'elle est demandée pour les modifications à l'état des lieux ou à leur aspect résultant : / (...) 2° des constructions, travaux ou ouvrages soumis à déclaration préalable en application des articles R. 421-9 à R. 421-12 et R. 421-17 et R. 421-23 du code de l'urbanisme ; (...)* » ;

5. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les travaux en litige, qui entrent dans le champ de la déclaration préalable au titre du droit de l'urbanisme, relèvent, s'agissant de la réglementation des sites inscrits, de la compétence de principe du préfet ; que, toutefois, en édictant la décision du 9 février 2016, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a nécessairement entendu évoquer le dossier au sens des dispositions de l'article R. 341-12 du code de l'environnement ; que les moyens tirés de l'absence d'avis du préfet et de l'incompétence du ministre doivent donc être écartés ;

6. Considérant, en deuxième lieu, que l'article R. 341-13 du code de l'environnement dispose que : « *Lorsqu'il statue pour l'application de l'article L. 341-10, le ministre décide dans un délai de six mois à compter de la réception du dossier complet par le préfet, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, et, chaque fois qu'il le juge utile, de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages. Toutefois, l'avis de la commission départementale n'est pas requis lorsque le ministre évoque le dossier. L'absence de décision à l'issue de ce délai vaut décision implicite de rejet. / Si la commission départementale de la nature, des paysages et des sites n'a pas formulé d'avis dans un délai de quatre mois à compter de la réception du dossier complet par le préfet, cet avis est réputé favorable.* » ;

7. Considérant que ces dispositions n'imposent pas au pétitionnaire ou au service instructeur de transmettre au ministre chargé de délivrer l'autorisation spéciale prévue par les dispositions précitées de l'article L. 341-10 du code de l'environnement l'intégralité du dossier de déclaration préalable ainsi que la teneur des avis émis dans le cadre de l'instruction de cette demande ; qu'il ressort, en outre, des pièces du dossier et notamment des termes du rapport de la DREAL à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites que le projet présenté au ministre est identique à celui du dossier de déclaration préalable ; que, par suite, les moyens tirés de ce que l'autorisation spéciale ne peut légalement pas reposer sur une déclaration préalable déposée postérieurement, tout comme l'avis de l'architecte des bâtiments de France rendu le 12 juillet 2016 doivent être écartés ;

8. Considérant, en troisième lieu, que la circonstance selon laquelle l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites n'était pas requis est sans incidence sur la légalité des décisions attaquées ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation est inopérant s'agissant de décisions favorables ;

10. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme, dans ses dispositions alors en vigueur : « *Le dossier joint à la demande de permis d'aménager comprend en outre, lorsqu'elles sont exigées au titre de la soumission du projet à permis d'aménager en application du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, l'étude d'impact ou la décision de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement dispensant le demandeur de réaliser une étude d'impact.* » ;

11. Considérant que le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement prévoit, s'agissant des travaux, constructions et opérations d'aménagement y compris ceux donnant lieu à un permis d'aménager, l'obligation de présenter une étude d'impact s'agissant des travaux, constructions et opérations constitués ou en création qui créent une surface de plancher supérieure ou égale à 40 000 m² ou dont le terrain d'assiette couvre une superficie supérieure ou égale à 10 ha et une étude de son opportunité au cas par cas s'agissant des travaux, constructions et opérations d'aménagement constitués ou en création qui soit crée une surface de plancher supérieure ou égale à 10 000 m² et inférieure à 40 000 m² et dont le terrain d'assiette ne couvre pas une superficie supérieure ou égale à 10 ha, soit couvre un terrain d'assiette d'une superficie supérieure ou égale à 5 ha et inférieure à 10 ha et dont la surface de plancher créée est inférieure à 40 000 m² ; que le projet ne prévoit aucune création de surface de plancher ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence d'étude d'impact et d'un examen par l'autorité compétente de l'opportunité de réaliser une telle étude manque en droit et doit être écarté ;

12. Considérant, en sixième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la commission départementale de la nature, des paysages et des sites a émis deux avis sur les projets successifs et, en dernier lieu, sur le projet contesté le 6 janvier 2016 ; qu'il ressort des termes mêmes de ces avis que la commission a examiné l'impact du projet sur l'aspect patrimonial du site ; qu'aucune autre pièce du dossier ne tend, par ailleurs, à démontrer que tel n'a pas été le cas ; que le moyen doit être écarté ;

13. Considérant, en septième lieu, que le classement d'un site sur le fondement des dispositions précitées du code de l'environnement n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire toute réalisation d'équipement, construction ou activité économique dans le périmètre de classement, mais seulement de soumettre à autorisation tout aménagement susceptible de modifier l'état des lieux ; que si le ministre chargé des sites peut ainsi, en vertu de l'article L. 341-10 du code de l'environnement, autoriser la modification d'un site classé, sa compétence ne s'étend pas à des mesures qui auraient pour effet de rendre le classement du site sans objet et seraient l'équivalent d'un véritable déclassement, total ou partiel, déclassement qui, en vertu de l'article L. 341-13 du même code, ne peut être prononcé que par décret en Conseil d'Etat ; que, pour juger de la légalité d'une autorisation délivrée par le ministre et apprécier si des travaux ainsi autorisés ont pour effet de faire perdre son objet au classement du site, même sur une partie de celui-ci, il appartient au juge administratif d'apprécier l'impact sur le site de l'opération autorisée, eu égard à sa nature, à son ampleur et à ses caractéristiques, en tenant compte de la superficie du terrain concerné par les travaux à l'intérieur du site ainsi que, le cas échéant, de la nature des compensations apportées à l'occasion de l'opération et contribuant, à l'endroit des travaux ou ailleurs dans le site, à l'embellissement ou à l'agrandissement du site ;

14. Considérant que le projet faisant l'objet des décisions attaquées porte sur la rénovation des allées internes du parc du Grand Jard, l'aménagement d'une place, la réorganisation des entrées du parc, la modification des allées, la création de bandes engerbées, l'installation de nouveaux mobiliers urbains et la création de rampes et de gradins dans les boulingrins ; que le refus initialement opposé par le ministre chargé des sites était motivé par l'artificialisation excessive engendrée par le projet global incluant la réalisation des aires de jeux

et de sport et par la nature des matériaux utilisés ; qu'ainsi, au regard des modifications apportées et de l'objet réduit des décisions contestées, le moyen tiré de la contradiction des décisions rendues par le ministre doit être écarté ;

15. Considérant que contrairement aux allégations de la requérante qui fait référence non pas à l'état du site aux dates des décisions attaquées mais à un dessin réalisé au XVIIIème siècle, le projet litigieux n'a aucunement pour objet de supprimer des contre-allées mais en recrée au contraire deux de part et d'autre de l'allée Dégremont, ce qui tend à redonner au site son aspect originel ; que les arguments relatifs à la séparation artificielle du parc en deux zones portent non pas sur le projet en cause mais sur celui ayant donné lieu à un permis d'aménager lequel fait l'objet d'une autre requête en annulation ; que, par suite, l'autorisation spéciale accordée par le ministre n'aura ni pour effet de rendre le classement du site sans objet ni d'être équivalent à un véritable déclassement, total ou partiel du site ; que le moyen qualifié par la requérante d' « erreur manifeste d'appréciation » doit donc être écarté ;

16. Considérant, en huitième lieu, que si l'association requérante fait valoir que l'assertion figurant au sein des différents rapports de présentation établis par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) à l'occasion de l'instruction des demandes d'autorisation spéciale, selon laquelle le classement aurait été opéré sur le critère artistique, serait inexacte et de nature à avoir faussé l'appréciation portée par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une telle présentation erronée ait eu une incidence sur l'appréciation portée par la commission sur l'impact du projet sur le site inscrit ;

17. Considérant, en neuvième lieu, que les erreurs de fait alléguées, d'ordre principalement historiques, demeurent, pour regrettables qu'elles soient, d'ordre relativement anecdotiques et, en tout état de cause, sans incidence sur l'appréciation portée par les autorités administratives compétentes ;

18. Considérant, en dixième lieu, qu'aux termes du règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager (ZPPAUP) : « 4.1.1 • *Les espaces végétalisés indiqués au plan de la ZPPAUP en tant que "parcs et jardins publics ou jardins privés de qualité" doivent être entretenus pour conserver ou restituer leur composition d'ensemble. Pour préserver leur unicité, ils ne peuvent être divisés physiquement par des clôtures internes matérialisant les limites d'un quelconque partage foncier outre les partitions de leur propre composition paysagère. / 4.1.2 • La constructibilité y est réduite. Les constructions neuves n'y sont admises qu'en adjonction des constructions existantes (sous réserve des règles édictées ci-avant), et à condition de tenir compte de la composition paysagère du jardin : axialités, terrasses, terre-pleins ou masses plantées, arbres repérés de façon à préserver l'unité de l'ensemble. (...) » ;*

19. Considérant que le moyen tiré de ce que l'unicité de ce parc ne sera nullement préservée manque en fait dès lors que le projet n'a pas pour effet la création de clôtures internes matérialisant les limites d'un quelconque partage foncier ; que l'argument tiré du « clivage » du parc porte une nouvelle fois non pas sur le projet objet de la présente requête mais sur celui ayant donné lieu à un permis d'aménager ; que le moyen tiré de la méconnaissance de la ZPPAUP doit donc être écarté ;

20. Considérant, en onzième lieu, que les dispositions de l'article N 11-3 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) relatif à l'aspect extérieur des constructions ne sont pas applicables au projet en litige qui n'a pas pour objet d'édifier une construction au sens de ces dispositions ;

21. Considérant, en douzième lieu, qu'aux termes de l'article 4.2.2 du règlement du plan local d'urbanisme, relatif au traitement des eaux pluviales : « *Sauf en cas d'impossibilité technique de réalisation absolue, les terrains doivent être pourvus de dispositifs individuels d'infiltration des eaux pluviales.* » ;

22. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la faible emprise des aménagements projetés ainsi que la nature des matériaux utilisés pour la réalisation des allées, en l'occurrence la grave concassée enrichie en béton, permettront une infiltration naturelle des eaux pluviales sur le site constitué d'un jardin en grande majorité enherbé ; qu'il n'est pas contesté que le projet prévoit la création d'environ 9000 m² d'espaces enherbés supplémentaires, améliorant d'autant l'infiltration des eaux pluviales ; que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées du PLU doit donc être écarté ;

23. Considérant, en dernier lieu, que le moyen tiré de la méconnaissance de la zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique est inopérant ; qu'en tout état de cause aucune atteinte à la faune et à la flore n'est établie ;

24. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense, que les conclusions à fin d'annulation présentées par l'association Nouvelle Catalaunie doivent être rejetées ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

25. Considérant qu'il y a lieu, en l'espèce de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'association Nouvelle Catalaunie la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Châlons-en-Champagne et non compris dans les dépens ; que ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Châlons-en-Champagne, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, les sommes que l'association Nouvelle Catalaunie demande à ce même titre ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association Nouvelle Catalaunie est rejetée.

Article 2 : L'association Nouvelle Catalaunie versera à la commune de Châlons-en-Champagne une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Nouvelle Catalaunie, à la commune de Châlons-en-Champagne et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Délibéré après l'audience du 20 juin 2017, à laquelle siégeaient :

M. Michel Hoffmann, président,
M. Michel Wiernasz, vice- président,
Mme Christiane Brisson, vice-présidente,
M. David Berthou, premier conseiller,
M. Julien Illouz, conseiller.

Lu en audience publique le 4 juillet 2017.

Le rapporteur,

Le président,

D. BERTHOU

M. HOFFMANN

Le greffier,

I. DELABORDE