

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

N° 1602574

ASSOCIATION LES AMIS DU VIEUX CHALONS

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 19 décembre 2016, le 14 avril 2017 et le 31 mai 2017, l'association Les Amis du Vieux Chalons, représentée par la SELAS Devarenne Associés Grand Est, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 25 juillet 2016 par lequel le maire de la commune de Châlons-en-Champagne a accordé un permis d'aménager relatif à la réalisation de travaux au parc du Grand Jard, ensemble la décision du 21 octobre 2016 rejetant son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Châlons-en-Champagne la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- ni étude d'impact ni évaluation environnementale ni enquête publique n'ont été réalisées et la décision méconnaît les dispositions des articles R. 122-2 du code de l'environnement et R. 441-5 du code de l'urbanisme ;

- l'avis formulé par la Commission Départementale de la Nature, des Paysage et des Sites est antérieur à la date de dépôt du dossier ; qu'il n'est pas justifié que cette dernière ait été amenée à formuler un avis sur le dossier correspondant à celui pour lequel l'autorisation a été requise du Ministre de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer ;

- la décision ministérielle comporte des incohérences ;

- le public n'a pas été invité à participer à l'élaboration du projet qui affecte l'environnement et aucune concertation n'a été mise en œuvre avec l'association requérante en méconnaissance de l'article 7 de la charte de l'environnement ;
- l'avis formulé par l'architecte des bâtiments de France est irrégulier ;
- le projet d'aménagement ne fait pas référence à l'existence de canalisations d'évacuation des eaux pluviales en méconnaissance des dispositions de l'article R. 441-4 du code de l'urbanisme et de l'article N4 du règlement du plan local d'urbanisme ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'erreur manifeste d'appréciation quant aux conséquences du projet sur le site inscrit ;
- il méconnaît le plan de prévention des risques inondation et la loi sur l'eau ;
- il est entaché d'erreur d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et méconnaît le principe de précaution ;
- le projet porte atteinte à la composition paysagère du Grand Jard en méconnaissance des dispositions de la ZPPAUP ;
- il méconnaît les dispositions du plan local d'urbanisme étant situé en zone N(j) inconstructible ;
- il méconnaît le rapport de présentation du PLU ;
- il méconnaît les dispositions de l'article N4 du règlement du plan local d'urbanisme ;
- il méconnaît les dispositions de l'article N11 ;
- il méconnaît les dispositions de la zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique ;
- les modifications à apporter au projet pour régulariser l'absence d'indication des modalités de traitement des eaux pluviales sont insusceptibles de faire l'objet d'un permis modificatif.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 1^{er} mars 2017, le 12 mai 2017, le 26 mai 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 des Amis du Vieux Châlons la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que

- le délai de régularisation accordé en application des dispositions de l'article L. 600-1-5 du code de l'urbanisme devrait être porté à 12 mois ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

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 Opyrchal représentant l'association des Amis du Vieux Châlons et de Me Soler-Couteaux, représentant la commune de Châlons-en-Champagne.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

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 du ministre en charge de l'environnement opposé en application 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 la commune de Châlons-en-Champagne a, en conséquence, proposé, en avril 2016, un nouveau projet d'aménagement portant sur la réalisation d'équipements de sport et de jeux ; que l'association Les Amis du Vieux Chalons demande l'annulation de l'arrêté du 25 juillet 2016 par lequel le maire de la commune de Châlons-en-Champagne a accordé le permis d'aménager ;

2. Considérant, en premier 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.* » ; qu'aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'environnement alors en vigueur : « *I-Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : / 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact en application de l'article L. 122-1* » ;

3. 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 si la surface du terrain d'assiette de l'opération projetée est supérieure à 5 ha, le projet ne prévoit aucune création de surface de plancher ; que, par suite, les moyens tirés de l'absence d'étude d'impact et d'un examen par l'autorité compétente de l'opportunité de réaliser une telle étude, de l'absence d'enquête publique et d'évaluation environnementale manquent en droit et doivent être écartés ;

4. Considérant, en deuxième lieu, 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. » ; 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. » ;

5. Considérant, d'une part, que ces dispositions combinées n'imposent pas au demandeur d'un permis d'aménager 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 demande de permis d'aménager 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 direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) que le projet présenté au ministre est identique à celui du dossier de demande de permis d'aménager ; que si le dossier de demande d'autorisation spéciale, pas plus d'ailleurs que la demande de permis d'aménager, ne fait référence aux dispositifs d'évacuation des eaux pluviales mentionnés dans la demande formulée au titre de la loi sur l'eau, il en résulte seulement que ces installations ne sont pas autorisées au titre de la législation de l'urbanisme ; qu'il appartiendra, le cas échéant, au pétitionnaire de formuler une demande de permis d'aménager modificatif en ce sens ; que, par suite, les moyens tirés de l'irrégularité de l'avis de la commission départementale et de ce que le ministre ne disposait pas d'un dossier complet doivent être écartés ;

6. Considérant, d'autre part, que ces dispositions n'imposent pas davantage que l'avis de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) sollicité dans le cadre de la procédure de délivrance du permis d'aménager soit sollicité antérieurement à la demande d'autorisation spéciale formulée auprès du ministre au titre de la législation des sites inscrits ; que le moyen tiré de l'incohérence de la décision ministérielle qui vise un avis antérieur de l'ABF à celui visé par le permis d'aménager doit ainsi être écarté ;

7. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ont été prises afin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics ; que, par suite, l'association Les Amis du Vieux Chalons n'est pas fondée à se prévaloir, pour soutenir que le principe de participation aurait été méconnu lors de l'adoption du décret attaqué, d'un moyen fondé sur la méconnaissance des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

8. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 632-2 du code du patrimoine : « I.-Le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager, l'absence d'opposition à déclaration préalable ou l'autorisation prévue au titre des sites classés en

application de l'article L. 341-10 du code de l'environnement tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 632-1 du présent code si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, le cas échéant assorti de prescriptions motivées. A ce titre, il s'assure du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure, le cas échéant, du respect des règles du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. / En cas de silence de l'architecte des Bâtiments de France, cet accord est réputé donné. (...) » ;

9. Considérant que si l'avis donné sur le projet par l'ABF est silencieux sur la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), il résulte de ces dispositions qu'il n'a à être motivé qu'en présence de prescriptions et que l'accord de l'architecte doit être réputé favorable en cas de silence ; qu'en outre, les servitudes d'utilité publique instituées dans le champ de visibilité des monuments historiques ne sont pas applicables en ZPPAUP, devenue site patrimonial remarquable au 8 juillet 2016 ; que, par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de cet avis doit être écarté ;

10. Considérant, en cinquième lieu, qu'indépendamment de l'éventuelle nécessité d'obtenir une autorisation ou de déposer une déclaration au titre de la loi sur l'eau, et alors que la nécessité d'un système d'évacuation des eaux pluviales apparaît au vu des pièces du dossier, il appartenait au pétitionnaire de préciser dans sa demande de permis de quelle manière les eaux pluviales de son projet seraient traitées, notamment pour permettre au service instructeur de s'assurer du respect des dispositions de l'article 4.2.2 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) ; qu'en l'absence de toute disposition sur ce point tant dans le dossier de demande que dans les prescriptions de l'arrêté portant permis d'aménager, le moyen tiré de l'insuffisance du dossier de demande de permis d'aménager doit être accueilli ;

11. Considérant, en sixième 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 ;

12. Considérant que si la vocation première du parc du Grand Jard est la promenade, il ressort des pièces du dossier qu'il est également utilisé pour la pratique de sports de plein air, notamment le football au sein du boulingrin Nord et accueille plusieurs installations de jeux pour enfants ; que seule la réalisation du skate-park est susceptible d'en modifier l'usage antérieur ; que, toutefois, cet équipement doit être réalisé dans un boulingrin éloigné du kiosque central et le long de l'avenue du Maréchal Leclerc, artère bruyante car très fréquentée par les automobiles ;

qu'il est conçu pour s'intégrer aux boulingrins décaissés et n'en surgir que par endroits, respectant ainsi la topologie de ce lieu emblématique ; que le choix du maître d'ouvrage qui a supprimé la couleur rouge des équipements pour favoriser le gris uniforme aura pour effet d'en atténuer l'impact visuel ; qu'en outre la quiétude des promeneurs sera préservée et même renforcée par les aménagements prévus le long du canal Louis XII, notamment le réaménagement de l'allée Dégremont et la mise en valeur du canal aujourd'hui très peu visible et de l'allée de l'anse du Jard avec notamment les aménagements des bords de l'eau ; que, de même, l'espace central matérialisé par le kiosque a désormais vocation à être préservé de toute implantation de matériel, les jeux d'enfants devant être déplacés, seuls restants à proximité du kiosque les terrains de sport au Nord et à l'Est éloignés des principaux lieux de promenade et comportant très peu d'infrastructures ; que, par ailleurs, le réaménagement de l'ensemble Grand Jard – Petit Jard par la réorganisation des entrées latérales du petit Jard pour les faire coïncider avec celles du grand Jard, et la création d'une continuité piétonne entre le cours d'Ormesson et l'allée Dégremont participeront incontestablement à l'amélioration du cadre de promenade que constitue le parc du Grand Jard ; qu'enfin le petit Jard et le cours d'Ormesson, également inscrits, ne sont pas modifiés par le projet ;

13. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'eu égard à sa nature, à son ampleur et à ses caractéristiques, 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 ;

14. Considérant, en septième lieu, qu'aux termes de l'article 1.2 du plan de prévention des risques d'inondation applicable au projet litigieux situé en zone rouge : « *sont autorisés, sous réserve du respect des prescriptions énoncées et des règles de constructions citées au chapitre V, les projets suivants : (...) les aménagements à vocation sportive ou de loisirs, sous réserve qu'ils ne génèrent ni remblais, ni obstacle* » ;

15. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et n'est pas sérieusement contesté que les remblais devant être réalisés sont situés en dehors du secteur couvert par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) ; que la seule structure en béton de la surface du skate-park, d'une épaisseur maximale de 20 cm, ne saurait constituer un remblais au sens de ces dispositions ; qu'il ressort, par ailleurs, de la décision de non opposition prise par le préfet de la Marne le 11 octobre 2016 au titre de la déclaration loi sur l'eau que la création du skate-park aura un impact négligeable sur l'écoulement ou le stockage des crues dans la zone du PPRI ; que l'association requérante n'apporte aucun élément de nature à démontrer l'existence d'un obstacle à l'écoulement des eaux ; que le moyen tiré de la méconnaissance du PPRI doit donc être écarté ;

16. Considérant, en huitième lieu, qu'aucun risque pour la sécurité des usagers au sens des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme n'est établi ; que le moyen doit donc être écarté ;

17. Considérant, en neuvième lieu, qu'aux termes du règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager : « *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. (...)* » ; que le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté pour les mêmes motifs que ceux développés en ce qui concerne l'impact sur le site inscrit ;

18. Considérant, en dixième lieu, que les dispositions applicables à la zone N(j) du règlement du plan local d'urbanisme autorisent la réalisation des aires de jeux et de sports ouvertes au public ainsi que les aires de stationnement à condition qu'elles s'insèrent harmonieusement dans leur environnement ; qu'ainsi, le moyen tel que soulevé tiré de ce que le projet est situé en secteur inconstructible doit être écarté comme manquant en droit ;

19. Considérant, en onzième lieu, que l'association Les Amis du Vieux Chalons ne peut utilement invoquer la méconnaissance du rapport de présentation du plan local d'urbanisme, dont les développements n'ont aucune valeur réglementaire ;

20. Considérant, en douzième lieu, que les dispositions de l'article N 11-3 du règlement du PLU relatif à l'aspect extérieur des constructions ne sont pas applicables au projet litigieux qui ne constitue pas une construction au sens de ces dispositions ;

21. 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 ;

Sur le sursis à statuer :

22. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire (...) estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations* » ;

23. Considérant que l'illégalité relevée au point 10 ci-dessus tenant à l'insuffisance du dossier de demande de permis d'aménager est susceptible d'être régularisée par la délivrance d'un permis d'aménager modificatif ; que les parties ayant été invitées à produire leurs observations, il y a lieu de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai de huit mois à compter de la lecture du présent jugement pour permettre à la commune de Châlons-en-Champagne de justifier au tribunal, dans ce délai, un permis d'aménager modificatif régularisant l'illégalité relevée ci-dessus ; qu'il appartiendra le cas échéant à la commune de Châlons-en-Champagne de recueillir l'ensemble des avis et accords pour ce requis et notamment l'autorisation spéciale du ministre ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur la requête de l'association Les Amis du Vieux Chalons jusqu'à l'expiration d'un délai de huit mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 2 : La commune de Châlons-en-Champagne devra justifier, dans un délai de huit mois à compter de la notification du présent jugement, de la délivrance d'un permis d'aménager modificatif permettant de régulariser l'illégalité relevée dans ses motifs.

Article 3 : Tous droits des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Les Amis du Vieux Chalons et à la commune de Châlons-en-Champagne.

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