CE, Fédération française de tennis, 3 octobre 2016

Nos 398589,398613

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux (Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies) sur le rapport de la 2ème chambre de la Section du contentieux
Séance du 12 septembre 2016 - Lecture du 3 octobre 2016

Vu les procédures suivantes :

La Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, le collectif Auteuil les Princes, France Nature Environnement Ile-de-France, Vieilles Maisons Françaises et SOS Paris ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 9 juin 2015 par lequel la maire de Paris a accordé à la Fédération française de tennis un permis de construire (n° PC 075 116 13 V 1035) pour le projet de restructuration du stade Roland Garros portant sur la parcelle B et consistant dans la création d'un court de tennis entouré de serres botaniques après la démolition de serres techniques, la réhabilitation de deux bâtiments à usage d'habitation, de bureaux et de stockage avec changement de destination en construction ou installation nécessaire aux services publics ou d'intérêt collectif (équipements sportifs), la démolition d'une cheminée, de souches et d'une mezzanine, la suppression d'allèges pour transformation en baies, la suppression et le déplacement des châssis en toit ainsi que la création d'ascenseurs et de monte-charges, d'une surface de plancher créée de 2 581 m^2 sur un terrain situé 4, boulevard d'Auteuil, 2, avenue du général Sarrail, 1 au 3, avenue Gordon Bennett et 1 au 3, avenue de la porte d'Auteuil, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision.

Par un jugement n° 1520290/7-2 du 24 mars 2016, le tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution de ce permis de construire.

1°, sous le n° 398589, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 7 et 21 avril et le 7 septembre 2016, la Fédération française de tennis demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) statuant en référé, de rejeter la demande de suspension de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres ;

3°) de mettre à la charge de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres une somme de 2 000 euros chacune en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2°, sous le n° 398613, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 7 et 21 avril et le 30 août 2016, la ville de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le même jugement du tribunal administratif de Paris ;

2°) statuant en référé, de rejeter la demande de suspension de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres ;

3°) de mettre à la charge de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code du patrimoine ;

- le code de l'urbanisme ;

- la loi du 8 juillet 1852 portant concession du Bois de Boulogne à la ville de Paris ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Tristan Aureau, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Rousseau, Tapie, avocat de la Fédération française de tennis, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la ville de Paris, à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF), du collectif Auteuil les Princes, de France Nature Environnement Ile-de-France, de l'association Vieilles Maisons Françaises et de SOS Paris ;

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* » ;

2. Considérant qu'il ressort des énonciations du jugement attaqué que, par une convention d'occupation domaniale, la ville de Paris a autorisé la Fédération française de tennis à occuper les terrains et bâtiments sur lesquels cette dernière envisage de rénover et d'étendre le stade Roland Garros situé dans le périmètre du site du Bois de Boulogne, qui a été classé par arrêté ministériel du 23 septembre 1957 ; que, par une décision du 9 juin 2015, prise après autorisation donnée par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie le 5 juin 2015 sur le fondement de l'article L. 341-10 du code de l'environnement, la maire de Paris a accordé à la fédération un permis de construire pour la restructuration du stade Roland

Garros sur une parcelle située dans le jardin des serres d'Auteuil ; que les travaux autorisés consistent en la création d'un court de tennis de 4 900 places entouré de serres botaniques, ainsi qu'en la démolition de serres techniques, la réhabilitation de deux bâtiments en meulière à usage d'habitation, de bureaux et de stockage avec changement de destination, la démolition d'une cheminée, de souches et d'une mezzanine ainsi que la création d'ascenseurs et de monte-charges ;

3. Considérant que ce permis de construire a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Paris, formé par la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et quatre autres associations ; que ces associations ont, en outre, demandé au juge des référés du tribunal administratif de suspendre l'exécution du permis de construire, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ; que, par jugement du 24 mars 2016, le tribunal administratif de Paris, statuant en référé, a suspendu l'exécution de ce permis de construire ; que la Fédération française de tennis et la ville de Paris se pourvoient en cassation contre ce jugement par deux pourvois qui présentent à juger les mêmes questions et qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une seule décision ;

4. Considérant que, pour faire droit à la demande de suspension dont il était saisi, le tribunal administratif de Paris a jugé que lui paraissait, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée le moyen tiré de ce que la décision de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie autorisant les travaux sur le fondement de l'article L. 341-10 du code de l'environnement avait pour effet de rendre le classement du site pour partie sans objet et serait ainsi l'équivalent d'un déclassement partiel qui ne pouvait résulter que d'un décret en Conseil d'Etat ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-10 du code de l'environnement, qui a repris les termes de l'article 12 de la loi du 2 mai 1930 : « *(...) les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale* » ; qu'aux termes de l'article L. 341-13 du même code, qui codifie l'article 14 de la loi du 2 mai 1930 : « *Le déclassement total ou partiel (...) d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'Etat (...)* » ; qu'en vertu de l'article R. 425-17 du code de l'urbanisme, lorsqu'un projet de construction est situé dans un site classé, la décision prise sur la demande de permis de construire ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès prévu par l'article L. 341-10 du code de l'environnement, lequel est donné par le ministre chargé des sites, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;

6. Considérant que le classement d'un site sur le fondement des dispositions figurant aujourd'hui au 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 ;

7. Considérant que, pour suspendre l'exécution de la décision contestée, le tribunal administratif de Paris a tout d'abord relevé que le classement du site du Bois de Boulogne par arrêté ministériel du 23 septembre 1957 avait pour objet de faire obstacle à une utilisation de parcelles contraire à son affectation légale de promenade publique et de lutter contre les extensions des concessions ; qu'il a ensuite relevé que le jardin des serres d'Auteuil était compris dans le site classé du Bois de Boulogne, qu'il était séparé du stade Roland Garros par l'avenue Gordon Bennett, qu'il constituait un jardin ouvert au public et affecté à la promenade publique, sans installation sportive, dont le sol et certains bâtiments, notamment la grande serre et les serres principales conçues par l'architecte Jean-Camille Formigé, sont inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques depuis 1998 ; que, pour juger qu'était propre à créer un doute sérieux sur la légalité du permis de construire le moyen tiré de ce que les travaux autorisés étaient équivalents à un déclassement partiel du site, il n'a pris en compte, pour porter son appréciation sur le point de savoir si le classement du site conservait son objet, que la parcelle objet des travaux autorisés par le permis de construire, située dans le jardin des serres d'Auteuil, alors même qu'il relevait que la superficie concernée par les travaux était faible au regard de l'étendue du site classé ; qu'il a, de plus, refusé de prendre en considération une compensation prévue par l'opération, consistant en l'ouverture au public, en dehors de la période du tournoi de tennis, d'un parvis en herbe situé dans le stade Roland Garros ; qu'en bornant ainsi son appréciation de l'impact des travaux à la seule parcelle objet des travaux, alors qu'elle ne représente qu'une très petite partie du site classé, et en ne tenant pas compte des autres aspects de l'opération, le tribunal administratif a commis une erreur de droit ; qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, la Fédération française de tennis et la ville de Paris sont fondés à demander l'annulation du jugement qu'elles attaquent ;

8. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de statuer en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative sur la demande de suspension présentée devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le jardin des serres d'Auteuil est compris, comme le stade Roland Garros, dans le site du Bois de Boulogne, dont le classement a notamment pour objet la préservation de son affectation à la promenade publique ; que ce jardin abrite des serres inscrites à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, ainsi que des serres techniques et des serres chaudes ; que le permis de construire contesté prévoit la démolition des seules serres non inscrites afin de permettre l'édification d'un court de tennis, dit « court des serres », semi-enterré, avec des gradins d'une capacité d'environ 4 900 places et la rénovation de bâtiments ; que les nouveaux aménagements auront pour effet d'ouvrir de nouveaux espaces de promenade au public, sauf pendant le tournoi de tennis de Roland Garros ; qu'eu égard à la nature et au caractère des constructions projetées, dont l'architecture s'apparentera à celle des serres historiques, et compte tenu de la faible superficie du terrain en cause au regard de l'étendue du site classé du Bois de Boulogne ainsi que des compensations prévues, par l'ouverture à la promenade publique, hors période de tournoi, des nouvelles serres entourant le court et d'un parvis en herbe ouvert au public au sein du stade de Roland Garros, le moyen tiré de ce que la décision du ministre autorisant les travaux nécessaires à l'extension du stade Roland Garros dans le jardin des serres d'Auteuil

aurait pour effet de rendre le classement du site pour partie sans objet et serait ainsi l'équivalent d'un déclassement partiel ne pouvant être prononcé que par décret en Conseil d'Etat, n'est pas, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la légalité du permis de construire délivré le 9 juin 2015 ;

10. Considérant que les associations requérantes soutiennent en outre, pour demander la suspension de l'exécution du permis de construire contesté, que le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur sont manifestement insuffisants ; que le projet litigieux méconnaît les dispositions du i) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme ; que l'avis de l'architecte des bâtiments de France du 18 décembre 2013 est illégal, en ce qu'il ne comprend aucun examen des atteintes portées par le projet aux éléments inscrits à l'inventaire des monuments historiques par l'arrêté du 1er septembre 1998 ; que l'avis rendu sur le projet litigieux par l'autorité environnementale est illégal, dès lors que n'a pas été publiée la délégation de compétence consentie le 14 novembre 2013 par la ministre de l'environnement au Conseil général de l'environnement et du développement pour émettre cet avis ; que la concertation menée a été insuffisante, en méconnaissance des articles L. 121-1 du code de l'environnement et L. 300-2 du code de l'urbanisme ; que l'autorisation délivrée le 5 juin 2015 par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est illégale, faute d'avoir été signée par un autorité compétente ; que le permis de construire litigieux méconnaît les dispositions de l'article 2 de la loi du 8 juillet 1852 ; que les dispositions du règlement applicable à la zone UV (zone urbaine verte) du plan local d'urbanisme de Paris sont méconnues par le permis de construire litigieux ; que l'étude d'impact est insuffisante ; que l'accord du préfet de la région Ile-de-France du 17 décembre 2013 est illégal, dès lors qu'il ne pouvait intervenir sans que ne soit au préalable prononcée la radiation de l'inscription de la partie du jardin des serres concernée par les travaux ; que les dispositions de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme ont été méconnues ; qu'aucun de ces moyens ne paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision contestée ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, que les conclusions tendant à que soit ordonnée en référé, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution du permis de construire contesté ne peuvent qu'être rejetées ;

12. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la Fédération française de tennis et de la ville de Paris, qui ne sont pas parties perdantes dans la présente instance, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et des autres associations requérantes le versement d'une somme à la Fédération français de tennis et à la ville de Paris au même titre ;

D E C I D E :
Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Paris du 24 mars 2016 est annulé.
Article 2 : La demande présentée par la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris est rejetée.
Article 3 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.
Article 4 : La présente décision sera notifiée à la Fédération française de tennis, à la ville de Paris, et à la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, premier

défendeur dénommé. Les autres défendeurs seront informés de la présente décision par la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'Etat.

Copie en sera adressée à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, à la ministre du logement et de l'habitat durable et au ministre de la ville, de la jeunesse et des sports.