

MODERNISATION DU STADE ROLAND GARROS

LE CHOIX DU PROJET ACTUEL DE MODERNISATION DU STADE ROLAND GARROS SE JUSTIFIE-T-IL PAR RAPPORT A D'AUTRES OPTIONS ET NOTAMMENT AU CONTRE-PROJET ETABLI PAR LES ASSOCIATIONS VMF, FNE ET SITES ET MONUMENTS ?

ANALYSE JURIDIQUE

Yves Jégouzo,
Agrégé de droit public,
Professeur émérite à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne) ;
Ancien conseiller d'Etat en service extraordinaire

I- DEFINITION DE LA MISSION

Dans sa délibération des 25 et 26 mars 2013, le conseil de Paris, après avoir pris acte du souhait des élus du groupe Europe Ecologie Les Verts que « soit lancée une étude de faisabilité pour le recouvrement partiel de l'A 13 et l'annexion d'une partie de l'avenue de la Porte d'Auteuil », a émis le vœu « que l'hypothèse de couverture partielle de l'autoroute A 13 et de l'annexion de l'avenue de la Porte d'Auteuil, élaboré par les associations fasse l'objet d'une étude juridique et financière indépendante menée par un bureau d'études expert ». On notera, incidemment, que les autres options visant à transférer le stade Roland Garros en dehors de Paris avaient été longuement étudiées par la FFT et c'est à la suite d'une procédure de mise en concurrence que la FFT a choisi de rester à Paris (décision prise en assemblée générale le 13 février 2011). Ces options sont simplement mentionnées dans le rapport du commissaire d'enquêteur (p. 61) qui les écarte rapidement après avoir souligné qu'historiquement « le tournoi de Roland Garros est indissociablement lié à Paris et à la Porte d'Auteuil et préconiser sa délocalisation serait une erreur » (p. 62)

L'objet de la présente analyse est donc principalement d'étudier la faisabilité juridique de la seule option qui soit encore débattue réellement comme alternative au projet retenu. Cette option consisterait à permettre l'extension du stade Roland Garros sur les emprises gagnées par la couverture de l'autoroute A 13, l'annexion d'une partie de l'avenue de la Porte d'Auteuil et l'occupation d'un espace boisé classé limitrophe du carrefour des anciens Combattants.

Indirectement, cette étude aura également comme objet de comparer sur le seul terrain juridique les avantages et les inconvénients du contre projet par rapport à ceux du projet actuel afin de présenter, dans l'esprit de la législation sur les études d'impact, « une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage et les raisons pour lesquelles eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu » (C. env. art. R 122-5 5°). Ce qui conduit également, en application de la jurisprudence Ville Nouvelle Est, à comparer l'utilité publique des deux projets appréciée au vu de leurs bilans coût-avantage

Remarque préalable

D'un strict point de vue juridique, on pourrait penser qu'a priori il n'est pas nécessaire que l'étude d'impact exigée lors du dépôt des demandes de permis de construire et d'aménager concernant le stade rénové mentionne l'option de la couverture de l'autoroute dans la mesure où elle émane d'associations et non du ou des maîtres d'ouvrage. Le Conseil d'Etat a effectivement interprété l'article R 122-5 5° du code de l'environnement comme limitant l'obligation faite au maître d'ouvrage de présenter les différents partis d'un même projet aux seules hypothèses où il en a fait lui-même l'étude et les a envisagés. Par contre, il considère qu'il n'est pas juridique obligatoire, de présenter, d'analyser et de justifier la raison qui l'a conduit à rejeter les contre projets émanant des tiers quels que soient leur qualité et leurs auteurs (CE 17 juin 1983, Commune de Montfort, Rec 264)

Toutefois, et bien que non initié par le Maître d'ouvrage, le projet de recouvrir l'autoroute a été envisagé et même chiffré par la ville de Paris (Etude de Direction de la voirie et des déplacements, 2012). Il a également été présenté lors de l'enquête publique et évalué par le commissaire-enquêteur. Il apparaît dès lors justifié de procéder à une analyse détaillée de ce contre projet afin d'en apprécier la crédibilité sur le terrain juridique et d'exposer les raisons des choix opérés.

Le contre projet visant permettre la modernisation du stade par la couverture de l'autoroute sera analysé à partir d'une plaquette publiée le 5 mars 2013 à la demande du collectif d'associations comprenant Vieilles Maisons françaises, Sites et monuments et France nature environnement. Pour l'établir ces associations se sont entourées des conseils de M Darius Mazaheri (DAM Désign), Jean-Paul Morin, ingénieurs civils des Ponts et Chaussées et Jean Berthier, Ingénieur général des Ponts et Chaussées. Une rencontre avec les dirigeants des associations membres de ce collectif a permis de préciser certains points de l'avant-projet. La préparation de ce rapport a également conduit son auteur à rencontrer les dirigeants de l'Association « XVIème Demain » favorable au transfert du stade actuel sur le site de Versailles et hostile tant au contre-projet qu'au projet lui-même. Ce qui – incidemment – relativise l'argument développé dans la plaquette du 5 mars 2013 selon lequel l'adoption du contre-projet aurait pour effet « l'apaisement des conflits et le respect du calendrier ». On peut considérer de manière à peu près certaine que des recours seront

déposés contre les diverses décisions qui devraient être prises pour étendre le stade par la couverture de l'autoroute.

A l'occasion de la préparation de ce rapport les services responsables des sites du Ministère de l'Ecologie et du développement durable et le service de l'urbanisme de la ville de Paris nous ont accordé des entretiens et mis à notre disposition l'intégralité des dossiers.

La complexité de l'opération nécessite qu'un exposé de la situation présente soit fait préalablement à son analyse juridique

II - EXPOSE DE LA SITUATION PRESENTE

A – Evolution du projet

La Fédération française de tennis concessionnaire du stade Roland Garros a le projet de desserrer les contraintes actuelles inhérentes à l'étroitesse de l'emprise qu'elle occupe en limite du bois de Boulogne ; cette modernisation a comme objectifs d'offrir des conditions d'accueil optimales pour l'ensemble des populations du tournoi, de pouvoir accueillir les joueurs et les médias conformément aux standards du sport professionnel de haut niveau, de faciliter la déambulation du public et de protéger le tournoi des aléas météorologiques en équipant d'un toit le court Philippe Chatrier

A cette fin, la FFT a établi sur site actuel du tournoi un projet comportant notamment :

* sur l'**emprise historique** concédée par la ville de Paris :

- la restructuration du court principal Philippe Chatrier, permettant notamment sa couverture. Ces travaux conduisent à surélever le stade actuel ;
- la réalisation d'une vaste esplanade d'accueil après la démolition de trois courts existants. Celle-ci serait accessible au public en dehors de la période des tournois ;
- la construction ou l'aménagement de nouveaux bâtiments nécessaires à l'organisation du tournoi ;
- l'aménagement du Village.

* une **emprise sur le jardin des serres** d'Auteuil permettant :

- la réalisation d'un nouveau court de 5000 places. Ce bâtiment serait également destiné à accueillir, de manière occasionnelle, d'autres activités événementielles tant pédagogiques qu'artistiques ou culturelles. Cet ouvrage sera semi enterré et devrait avoir une hauteur de 8 mètres au dessus du sol ;
- la destruction des serres chaudes et des serres techniques réalisées pour certaines de manière récente. Les collections seraient réinstallées en tout ou en partie dans des serres

modernes intégrées dans le pourtour d'un nouveau court, une partie pouvant être, si nécessaire, transférée dans le parc floral de Vincennes ;

- la restauration et l'aménagement de deux bâtiments en meulière (bâtiments du Fleuriste et de l'Orangerie) situés à proximité des serres historiques et concédés en totalité à la FFT pendant le tournoi, et en dehors de cette période, destinés à accueillir des manifestations culturelles d'intérêt local en collaboration avec les associations de quartier, les mairies du 16^{ème} arrondissement de Paris et de Boulogne Billancourt.

A l'exception de cette emprise les serres historiques et le reste du jardin resteraient conservés en l'état, hors concession et ouverts au public.

* Le transfert du Centre national d'entraînement sur le stade Hebert mis à la disposition de la FNT par la ville de Paris. Cette réaffectation aura pour conséquence le réaménagement voire la reconstitution de certains équipements sportifs de la ville. Le Centre national d'entraînement, dont l'aménagement est conduit parallèlement, a fait l'objet d'un permis de construire.

L'ensemble de ce projet a fait l'objet d'un **schéma directeur paysagé** examiné par la commission départementale de la nature, des sites et paysages dans sa séance du 24 novembre 2010. Il y a recueilli un avis favorable à la majorité de 13 voix contre 8 et 2 abstentions.

Ce schéma a été précisé par un **plan guide** soumis à la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages qui, lors de sa séance du 15 décembre 2011 a émis un avis favorable assorti de certaines réserves. Cet avis a été adopté par 14 voix contre 8 et une abstention.

Le plan guide du réaménagement du stade a été soumis à une **concertation** réalisée dans le cadre du I de l'article L 123-9 du code de l'environnement. Confiée à un garant désigné par la Commission nationale du débat public cette concertation s'est déroulée du 8 octobre 2011 au 23 novembre 2011 avec une prolongation sur la période du 17 janvier au 24 janvier 2012. A son issue, un rapport a été établi par le garant.

Un **arrêté ministériel** du 28 décembre 2011 du ministre chargé des sports, pris en application de l'article 28 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009, a déclaré d'intérêt général le projet de développement de l'enceinte sportive de Roland Garros et de ses équipements connexes en tant que site destiné à accueillir des manifestations sportives internationales. Préalablement une délibération du Conseil de Paris des 11 et 12 juillet 2011 avait donné un avis favorable dans les conditions prévues par le texte précité.

La même délibération des 11 et 12 juillet 2011 a autorisé le maire à signer une **convention d'occupation du domaine public** au profit de la Fédération française de Tennis. Cette délibération a été annulée par un jugement du Tribunal administratif de Paris du 28

février 2013 au double motif d'une insuffisance de l'information délivrée aux conseillers en application de l'article L 2121-12 du CGCT et de la modicité de la redevance de la FFT. Un appel du jugement a, depuis, été introduit devant la Cour d'appel de Paris et une convention révisée a été renégociée entre la ville et la FFT et approuvée par une délibération du conseil de Paris du 13 avril 2013

Parallèlement la ville de Paris, par une délibération des 28, 29 et 30 mars 2011 a engagé une **révision simplifiée du PLU**. Celle-ci avait comme principal objet de permettre la réalisation de l'opération de réaménagement du stade Roland Garros et la modernisation des équipements sportifs du secteur. Après une **concertation** au sens de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme qui s'est déroulée de juin-juillet 2011 à février 2012 puis une **enquête publique** qui s'est déroulée du 8 février au 30 mars 2012, cette révision du PLU a été approuvée par le conseil de Paris par une délibération du 9 et 10 juillet 2012. La délibération approuvant le PLU, depuis, a fait l'objet de recours de plusieurs associations.

Il faut relever, par contre :

- que les services de l'Etat associés à la procédure, y compris ceux en charge de l'écologie et de la culture ne se sont pas opposés à la révision opérée, le service responsable des sites ayant seulement rappelé les réserves de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages ;
- qu'à la suite des diverses consultations et concertations précitées et au terme de négociations entreprises avec les services compétents de l'Etat, l'emprise dont la concession était envisagée de manière permanente a été réduite et les projets architecturaux de la FFT fortement remaniés dans le sens d'une meilleure intégration au site.

C'est au cours de l'enquête publique préalable à l'approbation du PLU qu'un certain nombre d'associations défavorables au projet mais soucieuses d'assortir leur hostilité de propositions constructives ont établi un contre projet. Ce projet a été finalisé dans le document précité en date du 5 mars 2013 (v. supra).

b – Présentation du contre projet

Pour l'essentiel le contre-projet établi par le collectif d'associations consiste à exclure la totalité des jardins des serres d'Auteuil du périmètre de l'opération et à compenser la surface perdue par une emprise de 13 400 m² obtenue en couvrant partiellement l'autoroute A 13 (6400 m²), en privatisant et annexant une partie de l'avenue de la porte d'Auteuil (4500 m²) et en incluant un espace boisé classé adjacent (2500 m²). Un doublement du pont franchissant actuellement l'A 13 au niveau de l'avenue de la porte d'Auteuil et la mise en double sens d'une partie de la route de Boulogne à Passy allant jusqu'au carrefour des Anciens combattants permettraient d'accueillir les flux de circulation interrompus par la privatisation partielle de l'avenue de la Porte d'Auteuil. En outre serait déplacée la bretelle de sortie sens province-Paris sous le pont existant.

Il est indiqué dans la plaquette du 5 mars 2013 que ce contre projet répondrait aux exigences du cahier des charges de la FFT défini par ses plans guide à savoir :

- la couverture du court central Philippe Chatrier;
- la création d'un second court semi-enterré de 4850 places ;
- le réaménagement du village ;
- l'aménagement des espaces d'accueil et de circulation du public :
- une vaste esplanade verte ouverte au public hors période du tournoi ;
- le déplacement du Centre national d'entraînement ;
- la création d'un bâtiment de l'organisation du tournoi et la réorganisation du village de Roland Garros ;
- la création d'un court enterré de 2000 places ;

La FFT fait remarquer, à l'inverse, que le contre projet ne permet pas de répondre à la totalité de ses besoins.

Ce contre projet, s'il n'a pas fait l'objet d'un examen lors de la concertation réalisée en application de l'article L 121-9 du code de l'environnement a, par contre, été débattu lors de l'enquête publique préalable à l'approbation de la révision simplifiée du PLU.

Sans se prononcer sur les données juridiques du problème, le commissaire enquêteur, dans son rapport (p 78) a considéré que ce projet - de même que les autres alternatives envisagées - ne permettait pas de réaliser l'extension du stade Roland Garros dans de bonnes conditions. Il a souligné d'une part, que cette option « représenterait un investissement de plusieurs centaines de millions que la FFT n'est pas en mesure de financer » et, par ailleurs, qu'elle ne répondait que partiellement au programme fixé par la FFT.

La solution de la couverture de l'autoroute a été également évoquée par Mme Martinie-Cousty, membre de la commission supérieure des sites perspectives et paysages lors de sa séance du 11 décembre 2011. Celle-ci a évoqué le précédent de la couverture du périphérique Porte de Vanves. Outre le fait que le contexte était différent puisqu'il s'agissait ici de couvrir le boulevard périphérique et non une voie ayant le statut d'autoroute, on doit noter que cette hypothèse n'a pas été débattue par la CSPPP.

c – Questions juridiques posées

De nombreuses contraintes juridiques pèsent sur le site où est actuellement implanté le stade Roland Garros et les secteurs prévus pour sa modernisation qu'il s'agisse d'ailleurs du projet initial ou du contre projet. Elles peuvent être regroupées autour de trois questions :

- les contraintes tenant aux protections environnementales et patrimoniales;
- la conformité au PLU de Paris révisé ;

- le problème posé par la couverture de l'autoroute A 13 et les autres contraintes liées au droit domanial.

III - FAISABILITE DU PROJET DE COUVERTURE DE L'A 13 AU REGARD DES LEGISLATIONS DE PROTECTION

Le site du stade Roland Garros et du jardin des Serres est soumis à une double protection, la première au titre de la législation sur les sites, la seconde liée à l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques du sol du jardin et d'une partie des bâtiments constituant les serres d'Auteuil stricto sensu

A – Les contraintes liées au classement du bois de Boulogne comme site au titre de la loi du 2 mai 1930

1 – Nécessité d'une autorisation spéciale

Pris sur le fondement de la loi du 2 mai 1930 (actuels articles L 341-1 et suivants du code de l'environnement) un arrêté ministériel du 23 septembre 1957 a classé parmi les sites pittoresques « l'ensemble formé à Paris (16eme) par le Bois de Boulogne ». Ce périmètre englobe non seulement le bois mais aussi le stade Roland Garros, le jardin des Serres et le jardin des poètes. N'est pas classé, par contre l'emplacement occupé par le stade Hébert où doit être transféré le centre national d'entraînement.

Les conséquences de ce classement sont définies à l'article L 341-10 du code de l'environnement : « les sites ne peuvent ni être détruits ni modifiés dans leur état ou leur aspect sans autorisation spéciale ».

Ce régime est précisé à l'article R*425-17 du code de l'urbanisme qui dispose - dans la rédaction qu'en a donnée le décret n° 2009-377 du 3 avril 2009 - que dans les sites classés, la décision prise sur la demande de permis de construire, de démolir ou d'aménager ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès prévu par articles L 341-7 et 10 du code de l'environnement. Initialement de la compétence exclusive du ministre, cet accord a été déconcentré au bénéfice du préfet dans les conditions prévues par l'article R 341-10 du code de l'environnement : pour certains travaux (ceux qui font l'objet d'une déclaration préalable ou qui sont dispensés de permis) l'accord est donné par le préfet après avis (simple) de l'architecte des Bâtiments de France et, s'il le juge utile, l'avis la commission départementale de la nature, des paysages et des sites

Dans les autres cas, l'accord est donné par le ministre chargé des sites, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et, éventuellement, s'il le décide, de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

*** Application aux travaux projetés par la FFT dans l'emprise actuelle ou dans le jardin des serres.**

Ces travaux sont évidemment soumis à cette procédure. Il appartiendra à cette occasion à l'administration d'imposer les aménagements et les conditions nécessaires pour qu'ils s'insèrent harmonieusement dans le site. L'autorité administrative pourra s'inspirer des réserves émises par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ou de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages. Mais, s'agissant d'avis simples, elle n'est pas liée par celles-ci même si elle en suit le plus souvent les préconisations. On notera, à ce propos, que le projet tant architectural que d'aménagement et de fonctionnement du site pendant le tournoi a fortement évolué dans le sens d'une prise en compte des observations tant de la commission départementale des sites que de la commission supérieure.

Les pouvoirs de l'autorité administrative connaissent toutefois une limite : elle ne peut autoriser des travaux qui conduiraient à dénaturer le site. Une jurisprudence constante considère qu'un site ne peut être détruit ou faire l'objet de travaux rendant le classement sans objet sans qu'intervienne préalablement un déclassement (CE 11 janvier 1978 Association pour la défense d'Auxerre, AJDA 1978, 315 note Dutheillet de Lamothe et Robineau).

A l'inverse, des travaux peuvent porter sur le site sans avoir à le déclasser s'ils respectent la vocation du site, sont motivés par l'intérêt du développement touristique (CE 27 novembre 1985, commune de Chamonix-Mont-Blanc, Rec. 348) ou sont accompagnés de mesures de protection du site. On peut considérer que c'est le cas en l'espèce, le réaménagement du site de Roland Garros, d'une part, a comme objectif de maintenir le tournoi à Paris et de préserver son attractivité touristique et, d'autre part, correspond dans la vocation ludique et sportive donnée à cette zone depuis plus de 50 ans. Il faut d'ailleurs noter qu'à l'occasion d'un précédent permis de construire demandé par la Fédération française de tennis sur le site de Roland Garros, le Conseil d'Etat a déjà jugé, prenant notamment en compte les améliorations apportées au projet à la suite des demandes de l'autorité compétente que « si en vertu de l'article 14 de la loi du 2 mai 1930, le déclassement total ou partiel d'un site classé ne peut être prononcé que par décret en Conseil d'Etat, il ressort des pièces du dossier que la modification de l'état des lieux autorisés par le ministre ne peut être regardée comme une dénaturation du site équivalent à un déclassement » (CE 30 novembre 1992 Fédération française de tennis, Ville de Paris (req. n° 136 156).

Au vu de cette jurisprudence, il apparaît, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge et de l'examen détaillé des projets de construction et d'aménagements qui feront l'objet des demandes d'autorisation requises, que les travaux envisagés par la FFT dans le cadre de son projet, ne conduisent pas à une dénaturation du site et n'impliquent pas qu'il soit partiellement déclassé

*** Application aux travaux que prévoit le contre-projet dans le cadre de l'emprise actuelle du stade.**

La même conclusion s'impose pour ces travaux (surélévation des courts, couverture du court central, etc.). Dans l'hypothèse où cette option serait retenue, les travaux d'aménagement et de construction prévus dans celui-ci seront soumis aux mêmes exigences de procédure. Ils devront faire l'objet de l'autorisation exigée au titre de la législation sur les sites classés. Et on peut considérer, sous les mêmes réserves tenant à la qualité architecturale des projets, qu'ils n'entraînent pas la dénaturation du site.

* Cela ne vaut pas toutefois pour la totalité du contre-projet. **Les aménagements prévus sur la nouvelle emprise gagnée sur l'autoroute, le déclassement de l'avenue de la porte d'Auteuil et de l'espace boisé classé** adjacent au carrefour des anciens combattants posent un problème de toute autre importance au regard du respect de la législation sur les sites

2 – L'incompatibilité avec la protection du site d'une extension du stade en direction du bois de Boulogne

Le contre-projet présenté par le collectif d'associations, en couvrant l'autoroute et annexant une partie de l'avenue de la Porte d'Auteuil, présente le risque majeur de permettre dans l'avenir une extension du stade à l'intérieur du bois de Boulogne. Ce qui apparaît en contradiction avec la doctrine que s'est fixée l'administration chargée des sites pour préserver un espace naturel menacé à de nombreuses reprises par des projets d'équipement et éviter que le bois de Boulogne soit considéré comme une « réserve foncière » susceptible d'accueillir ces opérations..

Cette doctrine a été formulée une première fois dans un rapport de la Mission relative à la gestion des sites classés du bois de Boulogne et du bois de Vincennes (Conseil général de l'environnement et du développement durable, novembre 2009). Se référant à ce rapport et aux tentatives d'empiètement sur le bois qui se sont multipliées depuis 1928 et, notamment, à l'occasion des projets d'organisation à Paris des Jeux olympiques, le rapport présenté par Michel Brodovitch lors de l'examen du projet de modernisation du stade Roland Garros par la commission supérieure des sites perspectives et paysages dans sa séance du 15 décembre 2011 est particulièrement explicite :

« le principe de la réorganisation du site Roland Garros doit être examiné sous l'angle de trois points de vigilance à respecter scrupuleusement : exclure définitivement tout franchissement du tournoi dans le Bois, au nord de l'avenue de la Porte d'Auteuil »

Ce qui doit conduire, toujours selon ce rapport à « réaliser un projet de réorganisation du tournoi pérenne apportant une amélioration d'ensemble notable dans la mise en valeur de cette partie du site classé (ensemble constitué par le site actuel du tournoi, la jardin des serres et le jardin des poètes).

La Commission supérieure des sites perspectives et paysages, dans son avis du 15 décembre 2011 reprend cette position puisqu'une des réserves dont est assorti son avis favorable, est « la stricte limitation des installations et manifestations liées au tournoi dans les emprises actuelles et futures des concessions permanentes et temporaires situées au sud de l'avenue de la Porte d'Auteuil sans débordement au nord de cette avenue ».

Or, ce débordement est rendu réalisable physiquement par la couverture de l'autoroute et la privatisation de l'avenue de la Porte d'Auteuil. Cette option est donc en contradiction non seulement avec la doctrine du Ministère chargé de la protection des sites mais également avec la solution rendue par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 30 novembre 1992 Fédération française de tennis, Ville de Paris (req. n° 136 156). Saisi d'un litige concernant déjà la modernisation du stade Roland Garros, la Haute Assemblée avait souligné la nécessité d'exclure l'extension la partie urbanisée de la zone d'implantation du stade en direction du Bois proprement dit. C'est à cette condition que le Conseil d'Etat avait considéré que les projets de construction sur l'emprise historique du stade ne remettaient pas en cause la protection du site.

Cette menace pour la conservation en espace naturel de l'actuel Bois de Boulogne constitue le principal reproche qui peut être fait au contre-projet présenté par le collectif d'associations. Il est d'autant plus à souligner qu'il porte sur le fond.

B – Les contraintes liées à l'inscription du jardin des serres d'Auteuil à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques

1- Un arrêté n° 981632 du 1^{er} septembre 1998 du préfet de région a inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques « certains des bâtiments du jardin fleuriste municipal » ainsi que le « sol du jardin fleuriste municipal dans ses limites actuelles » excluant le jardin des poètes.

La motivation de cette mesure de protection est formulée ainsi par l'arrêté préfectoral : « cet ensemble présente un intérêt d'art et d'histoire suffisant pour en rendre désirable la préservation en raison de la qualité de la composition de ce jardin fleuriste dessiné comme un jardin classique à la française par l'architecte Jean Camille Formigé à la fin du siècle dernier et de la qualité architecturale et d'authenticité des serres, patrimoine rare et fragile »

2- Analysé sous cet angle, le contre-projet établi par le collectif d'associations, présente évidemment l'intérêt de préserver le jardin dans son état actuel. Il est toutefois à noter que la législation sur les monuments historiques n'est pas totalement sans impact sur le projet puisque les travaux de couverture du court central et de surélévation du court n°1 sont, dans l'un comme l'autre projet, situés dans le champ de visibilité du jardin et dès lors soumis aux autorisations données en application des articles L 621-27 du code du patrimoine et R 425-1 du code de l'urbanisme .

3- La question qui se pose principalement est de savoir si la solution envisagée par la FNT est juridiquement possible dans la mesure où elle comporte des travaux réalisés dans le jardin des Serres d'Auteuil dont le sol est inscrit à l'ISMH. La destruction des serres chaudes et des serres techniques nécessaires à la réalisation d'un nouveau court, n'a pas à être prise en compte en tant qu'elle affecte seulement des bâtiments qui ne sont pas inscrits. Par contre, elle affecte la composition du jardin fleuriste.

Il n'entre pas dans la mission de l'auteur de cette analyse de se prononcer sur ce point mais il faut, toutefois, remarquer :

- que l'inscription à l'ISMH ne signifie pas l'interdiction de réaliser tous travaux sur les parties inscrites mais simplement l'obligation d'obtenir une autorisation de l'autorité administrative en charge du patrimoine. En l'espèce, s'appliquera l'article L 621-27 du code du patrimoine dans la rédaction qu'en a donnée l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et selon laquelle « lorsque les constructions ou les travaux envisagés sur les immeubles inscrits au titre des monuments historiques sont soumis à permis de construire, à permis de démolir, à permis d'aménager ou à déclaration préalable, la décision accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques ». à savoir le préfet de région après consultation de l'ABF ;
- que l'affirmation par le Tribunal administratif de Paris de ce qu'eu égard « à leur ampleur, ces travaux qui aboutissent à rendre sans objet l'inscription de cette partie du sol du jardin fleuriste municipal ne pourront être réalisés sans qu'une procédure de radiation partielle à l'ISMH ait été préalablement mise en œuvre » n'est pas motivée et en contradiction avec les appréciations des commissions consultées et de l'administration chargée de la protection des monuments. On notera tout particulièrement, s'agissant du jardin, que l'arrêté de classement se fixait comme objectif la protection « du jardin à la française » et de sa composition en tant que tel. Or, la lecture du plan historique dont la reproduction est affichée sur les grilles d'entrée, réservent la dénomination de « jardin à la française » à la partie du jardin des serres qui n'est pas touchée par les projets d'aménagement.
- qu'une appréciation de la compatibilité du projet avec le caractère du jardin ayant justifié son inscription ne pourra intervenir qu'au vu du projet architectural, de son emprise, de sa qualité, de la réalité de son affectation partielle à la conservation des collections végétales.

IV - FAISABILITE DU PROJET DE COUVERTURE DE L'A 13 AU REGARD DU PLU

Sur le terrain de la réglementation de l'urbanisme et, notamment de la conformité au PLU de Paris, le projet actuel développé par la FNT ne pose pas de problèmes particuliers. Le périmètre concerné est entièrement inclus dans la zone UV (urbaine verte) du PLU dont le règlement précise en introduction qu'il s'agit d'un secteur ayant pour vocation d'accueillir « les grands espaces consacrés à la détente, aux loisirs et aux sports ». Tout en respectant

ces principes, la révision simplifiée du PLU du secteur concerné a eu pour objet d'adapter au projet de modernisation du stade les règles d'urbanisme applicables dans la zone UV du PLU. Ainsi, dans le périmètre du grand court, les hauteurs autorisées ont été portées de 18 à 31 m pour permettre la modernisation et la couverture du court Philippe Chatrier. Par ailleurs, l'article UV2 a été modifié pour élargir les destinations admises du sol et permettre la réalisation « des locaux nécessaires au fonctionnement des établissements sportifs destinés à l'hébergement, la formation et la gestion ». Enfin, les règles d'implantation par rapport aux voiries (article UV6) et aux limites séparatives (UV7) ont fait l'objet de modifications visant à permettre l'implantation des équipements prévus.

A – Non-conformité du projet de couverture de l'A 13 par rapport au PLU

Il en irait tout autrement du contre-projet puisque celui-ci est en contradiction 1°) avec le zonage actuel 2°) avec une servitude d'espace boisé classé.

1°) S'agissant **du zonage** : les emprises prévues pour l'extension du stade par la couverture de l'autoroute concernent la zone N du PLU de Paris (zone naturelle et forestière) dont les articles N 1 et N2 ne permettent pas la réalisation des équipements prévus. Sont effectivement classés en zone N (naturelle et forestière)

- la zone partiellement boisée adjacente au carrefour des anciens combattants ;
- la partie de l'avenue de la Porte d'Auteuil dont est prévue la « privatisation » ;
- mais également, bien que cela puisse paraître paradoxal, l'emprise de l'autoroute A 13 dont la couverture est prévue. En effet, s'il est évident que le classement de cette emprise en zone N ne remet pas en cause l'affectation de la chaussée de l'autoroute à la circulation publique, il en irait autrement si, au terme d'une procédure domaniale étudiée plus loin, un droit de superficie venait à être constitué en surplomb de l'autoroute. Les superficies ainsi créées seraient alors soumises au règlement de la zone N qui n'autorise pas dans ce secteur la réalisation d'équipements tels que des courts de tennis. Or tous travaux autres que ceux qui sont explicitement autorisés et qui sont énumérés à l'article N2 y sont interdits. La réalisation d'équipements sportifs n'étant pas explicitement autorisés, ils ont interdits sauf à créer artificiellement en zone N un secteur de taille et de capacité d'accueil qui bénéficierait de règles particulières.

La réalisation du contre projet nécessiterait donc que des changements significatifs soient apportés au PLU et permettent de déclasser cette partie du bois de Boulogne et de classer tout ce secteur en zone UV (urbaine verte) comme le sont l'actuelle emprise du stade Roland Garros et le jardin des Serres.

2°) Des changements encore plus importants s'imposeraient s'agissant de l'insertion dans le périmètre d'extension des terrains adjacents au carrefour des Anciens Combattants. Ces terrains sont à la fois classés en zone N et en espaces boisés protégés au sens de l'article L 130-1 du code de l'urbanisme ; ce classement interdit tout changement d'affectation ou

« tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements ». Les demandes de défrichement y sont refusées de plein droit et y est interdite la réalisation d'aménagements même ne comportant pas de constructions. Il en est ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, d'un terrain de golf (CAA Versailles 25 février 2010, Assoc. des amis de la terre du val d'Ysieux, req. n°08VE03963) ou d'un terrain de camping (CAA Bordeaux 29 avril 2004, Cne de la Tremblade, req. n° 01BX02636). Nul doute que cette solution s'appliquerait à la réalisation de courts de tennis et cela même s'ils étaient réalisés sur des terrains faiblement boisés et traversés par une route, la servitude d'espace boisé visant également les terrains nus qui seraient « à boiser ».

B – Nécessité d'une révision du PLU

Dans les deux cas, les changements nécessaires impliqueraient de recourir à la procédure de la révision régie par l'article L 123-13 du code de l'urbanisme. Cette procédure est ici obligatoire puisque les changements apportés au PLU auraient pour effet de réduire « un espace boisé classé ... une zone naturelle et forestière ». Il faut toutefois noter que depuis l'ordonnance n° 2012 du 5 janvier 2012 il est possible d'utiliser la procédure de révision simplifiée lorsque « la révision a seulement pour effet de réduire un espace boisé classé ... ou une zone naturelle et forestière sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables ». Ce qui est le cas en l'espèce. Il n'en demeure pas moins, si on se réfère à la durée de la précédente révision simplifiée entreprise pour permettre la réalisation du projet actuel que l'adoption du contre-projet nécessiterait une révision dont la durée se situerait entre 18 mois et deux ans.

La nécessité de recourir à cette procédure retarderait d'autant la réalisation des constructions et aménagements projetés, le PLU étant opposable aux « constructions, aménagements, installations et travaux » soumis ou non à une autorisation d'urbanisme (C. urb. art. L 421- à 8). Il est également opposable aux autorisations d'occupation du domaine public (CE 2 février 2004, Assoc. des cinq cantons de La Barre, Assoc. Pays basque Ecologie, req. n° 215 673, BJDU 2004, 177, concl. Piveteau) et, à cette occasion, il peut être opposé à des contrats conclus par les communes (CAA Marseille 27 juin 2000, Préfet Pyrénées orientales, Avalonne, n° 98MA00352). En attendant l'approbation du nouveau PLU révisé, l'opération de modernisation du stade Roland Garros serait donc bloquée puisqu'aucun aménagement ou construction ne serait possible sur la zone d'extension..

C – Questions concernant la révision du PLU non précédée de modifications de l'affectation du domaine public

Il faut même se poser une question plus délicate.

Il est évident qu'en l'état actuel des choses, la révision du PLU porterait sur des dépendances du domaine public de l'Etat (autoroute) ou de la ville (partie de l'avenue de la Porte d'Auteuil). Or, dans un arrêt du 28 juillet 2000, Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire req. n° 135835), le Conseil d'Etat semble indiquer que le PLU doit être compatible avec

l'affectation du domaine public et qu'en cas d'incompatibilité manifeste entre celle-ci et les prévisions du PLU, la révision serait impossible sans que soit changée l'affectation du domaine public.

1. Appliquée à l'espèce, cette analyse impliquerait que dans un premier temps, l'Etat concède ou cède à la ville un droit de superficie sur l'autoroute A 13 dans la partie devant être recouverte (v. infra) et que la ville procède à la désaffectation et au déclassement de l'avenue de la Porte d'Auteuil. C'est seulement dans un second temps, l'affectation actuelle du domaine public ne faisant plus obstacle, qu'il serait possible d'entreprendre la révision du PLU et seulement dans un troisième temps, que pourraient être demandées les autorisations d'urbanisme nécessaires.

Les mêmes difficultés se poseraient dans l'hypothèse où serait utilisée la procédure de mise en compatibilité du PLU de Paris prévue à l'article L 123-14 du code de l'urbanisme. La déclaration de projet ou la déclaration d'utilité publique du contre-projet se heurterait aux mêmes obstacles venant du droit domanial.

En résumé, s'il n'est pas impossible de réaliser le contre-projet en se situant sur le seul terrain des règles d'urbanisme, ce serait au prix d'une révision du PLU, voire d'une procédure plus complexe ayant pour effet de retarder de plusieurs années la réalisation de l'opération.

III - FAISABILITE DU PROJET DE COUVERTURE DE L'A 13 AU REGARD DU DROIT DOMANIAL

Concernant à la fois le domaine public routier de la commune et le domaine public de l'Etat (autoroute A 13) la réalisation du projet établi par le collectif d'associations soulève sur ce terrain de nombreux problèmes.

A – La nécessité de changer l'affectation d'une partie de la voirie municipale

La « privatisation » d'une partie de l'avenue de la Porte d'Auteuil implique que cette voie municipale soit désaffectée pour être ensuite réaffectée au stade Roland Garros. Il ne s'agit nullement d'une « privatisation » comme cela est écrit dans la plaquette publiée par le collectif d'associations : au terme du déclassement opéré, cette portion de la voirie restera dans le domaine public de la ville de Paris mais quittera le domaine public de la voirie pour entrer soit dans le domaine public du Bois de Boulogne (CE 21 janvier 1921, SPA, Rec. 74) pour les parties qui resteraient affectées à la promenade publique, soit dans le domaine public de la ville affecté au service public des sports (CE 13 juillet 1961, Ville de Toulouse, Rec. p. 513) pour les installations du stade.

Toutefois le déclassement des dépendances de la voirie est soumise à deux conditions cumulatives de forme et de fond qui avaient été dégagées par la jurisprudence et que reprend le Code général des propriétés des personnes publiques (CGPP) :

La condition de forme ne posera pas de difficulté. S'agissant de la voirie communale, le déclassement est régi par l'article L 141-3 du code de la voirie routière qui dispose que « le classement et le déclassement des voies communales sont prononcés par le conseil municipal » en précisant que les « délibérations concernant le classement ou le déclassement sont dispensées d'enquête publique préalable sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie ». A contrario, cela signifie qu'en l'espèce, l'avenue de la Porte d'Auteuil accueillant une forte circulation, la ville devra procéder à une enquête publique.

Mais là ne réside pas la difficulté principale. Celle-ci concerne la désaffectation matérielle, c'est-à-dire le fait que la portion de l'avenue de la Porte d'Auteuil incorporée dans le stade cesse d'être affectée à la circulation : le déclassement ne peut légalement intervenir avant que la voirie ait été désaffectée, c'est-à-dire concrètement qu'elle soit fermée à la circulation automobile.

Mais, pour que cette désaffectation puisse se faire – on quitte ici le terrain du droit pour se situer sur un terrain plus pratique - il semble nécessaire que la circulation actuelle empruntant cette voie soit dérivée. Or, selon les auteurs du contre-projet cela nécessite « le doublement du pont » franchissant l'autoroute et la « mise à double sens de la chaussée existante au sud du Bois de Boulogne ». Ce qui, s'agissant tout au moins du pont enjambant l'autoroute, va poser de nombreux problèmes juridiques (v. infra).

Ces difficultés pratiques et les délais nécessaires pour les régler (impossibles à évaluer ici) vont peser lourdement au moins sur le calendrier de l'opération et vraisemblablement sur le réalisme de cette alternative au projet actuel qui n'implique, quant à lui, aucune opération domaniale.

B – Les problèmes posés par la couverture de l'autoroute

1- Nécessité d'une convention avec l'Etat –

Alors que, dans les débats, ont été évoqués à plusieurs reprises, un certain nombre de précédents dont celui de la couverture du périphérique à hauteur de la porte de Vanves, on se trouve ici devant une situation totalement différente puisque l'autoroute A 13 est en principe (v. infra) propriété de l'Etat et, plus précisément (article L 121-1 du code de la voirie routière) fait partie du domaine public routier national.

Cela comporte une première conséquence : l'alternative envisagée par le collectif d'associations ne peut – contrairement au projet actuel qui ne concerne que la ville et la FFT – être mise en oeuvre sans l'accord de l'Etat.

Dans quelles conditions ?

L'hypothèse de l'utilisation par une collectivité publique du surplomb ou du tréfonds du domaine public d'une autre collectivité est régie par le CGPPP qui a prévu une procédure particulière permettant de constituer ce type de superposition d'affectations. L'article L 2123-7 du CGPPP dispose à cet effet qu'un « immeuble dépendant du domaine public en raison de son affectation à un service public ou à l'usage du public peut, quelle que soit la personne publique propriétaire, faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec ladite affectation ». Cette superposition d'affectations donne alors lieu à « l'établissement d'une convention pour régler les modalités techniques et financières de gestion de cet immeuble, en fonction de la nouvelle affectation ».

En l'espèce, les conditions requises sont, à première vue, remplies. La dalle réalisée au dessus de l'autoroute entrerait dans le domaine public de la ville en ce qu'elle serait affectée au service public des sports et comporterait les aménagements indispensables nécessités par cette affectation. Par ailleurs, cette affectation serait a priori compatible avec l'affectation de l'autoroute à la circulation automobile puisque le contre-projet limite l'utilisation de la dalle à l'aménagement de terrains d'entraînement et exclut d'y réaliser des stades dont le poids pourrait constituer un risque pour la sécurité du domaine public autoroutier.

La négociation et la conclusion d'une telle convention ne constituerait toutefois que la première étape d'un long processus.

2- Processus de réalisation de la couverture de l'autoroute

La difficulté du processus à mettre en œuvre tient à ce que la couverture envisagée vient en prolongement d'un tunnel existant et, bien que l'ouvrage projeté ne soit que d'une longueur estimée à 100 mètres, il modifie substantiellement un ouvrage qui est déjà d'une longueur supérieure à 300 mètres. De ce fait, il tombe sous le coup de la réglementation applicable aux « ouvrages du réseau routier dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité des personnes », réglementation fortement renforcée à la suite de l'accident du tunnel du Mont-Blanc. Les articles L 118-1 et suivants du Code de la voirie routière, disposent en effet que les « travaux de construction ou de modification substantielle d'un ouvrage du réseau routier dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité des personnes » ne peuvent être engagés qu'au vu d'un dossier préliminaire adressé au représentant de l'Etat, accompagné d'un rapport sur la sécurité établi par un expert ou un organisme qualifié, agréé. Ce rapport précise notamment les conditions d'exploitation de l'ouvrage au regard des risques naturels ou technologiques susceptibles de l'affecter ». Ce rapport devra recueillir l'avis du préfet mais aussi de la commune et de la Commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers (CNESOR).

L'autorisation de réaliser les travaux devra, par ailleurs, être précédée d'une étude d'impact, les tunnels d'une longueur supérieure à 300 mètres entrant dans la liste des ouvrages qui

doivent, en toutes hypothèses, être soumis à cette procédure (Rubrique 7 de l'annexe à l'article R 122-2 du code de l'environnement).

Par voie de conséquence la décision d'engager les travaux devra être précédée d'une enquête publique organisée dans les conditions définies par le code de l'environnement (art. L 123-2 I 1°).

La mise en service de l'ouvrage devra enfin être autorisée par l'Etat après avis d'une commission administrative assurant notamment la représentation des collectivités territoriales.

C'est seulement à ce stade que pourront commencer les travaux d'aménagement du stade sur la couverture de l'autoroute, à supposer que l'on ne soit pas obligé de retarder la mise en révision du PLU jusqu'à cette date (voir supra)

Si on résume, la mise en œuvre de l'option consistant à couvrir l'autoroute nécessiterait :

- 1) la passation d'une convention entre la ville et l'Etat transférant le droit de superficie de l'A 13 à la ville et permettant la superposition d'affectations ;
- 2) une procédure assez lourde de consultations (CNOR, Préfet, ville) et d'études (dossier de sécurité, étude d'impact) préalables à l'ouverture du chantier ;
- 3) la réalisation d'une étude d'impact analysant les incidences du projet d'allongement du tunnel sur l'environnement,
- 4) l'organisation d'une enquête publique régie par le code de l'environnement
- 5) la décision de commencer les travaux
- 6) une autorisation de mise en service ;
- 7) la révision du PLU classant la couverture de l'autoroute en zone UV ;
- 8) la passation d'une nouvelle convention entre la FFT et la ville ;
- 9) les autorisations d'urbanisme nécessaires à l'aménagement de la dalle de couverture de l'autoroute.

Tout cela n'est pas impossible mais fait peser sur la réalisation du contre-projet des « aléas administratifs » - pour reprendre la formule utilisée par le Tribunal administratif de Paris dans son jugement du 28 février 2013 – autrement plus importants que le projet actuel.

3 – Questions relatives à la propriété de l'emprise de l'autoroute

Le processus permettant la superposition d'affectations a été étudié en partant de l'hypothèse qu'il n'existait aucune contestation sur la propriété de l'Etat sur l'emprise de l'autoroute.

En réalité un doute existe provenant de ce que l'autoroute a été réalisée sur le périmètre du bois de Boulogne qui a fait l'objet par une loi du 8 juillet 1852 d'une « concession à titre de propriété » à la ville de Paris.

La question de la propriété de l'emprise n'a pas été posée lors de la construction de l'autoroute, l'Etat maîtrisant à cette date la totalité des procédures nécessaires. Mais, la déclaration d'utilité publique de la construction de la section de l'autoroute de l'Ouest de Paris (A 13) comprise entre le tunnel de Saint Cloud et la porte de Boulogne du 28 octobre 1969 n'a pas porté sur l'emprise de l'autoroute concernée par le projet d'extension du stade Roland Garros (emprise de la dalle nouvelle couvrant l'autoroute)

On peut dès lors se demander si l'emprise de celle-ci n'est pas restée la propriété de la ville. Ce qui à la fois faciliterait la réalisation du projet mais pourrait également être source de contentieux si était soulevée la question de l'affectation initiale du bois de Boulogne.

CONCLUSIONS

Le choix de l'option consistant à permettre la modernisation du stade Roland Garros par la couverture de l'autoroute A 13, la « privatisation » partielle de l'avenue de la Porte d'Auteuil et l'incorporation d'un espace boisé classé adjacent, sans être juridiquement impossible, se heurterait à des obstacles considérables. En admettant qu'ils puissent être tous levés - et sans préjudice des nombreux contentieux auxquels ce processus donnera lieu - ces difficultés auraient pour effet de retarder la réalisation du projet d'un nombre d'années indéterminé.

Plus précisément le choix de cette option :

- 1) en faisant disparaître les obstacles actuels à l'extension de la partie urbanisée en direction du bois de Boulogne, comporte un risque certain d'ouverture d'un espace naturel et forestier majeur à diverses formes d'urbanisation. Compte tenu de la doctrine clairement affichée par l'administration chargée des sites de préserver cette partie du bois, elle a de fortes chances d'être analysée comme une dénaturation d'un site classé imposant le déclassement de cette partie du site ?
- 2) nécessiterait la révision du PLU visant à permettre la réalisation du contre-projet. En admettant qu'elle n'ait pas à être précédée de diverses désaffectations du

domaine public, cette procédure aura pour effet de retarder d'au minimum deux ans, le début des opérations de modernisation du stade ;

- 3) nécessiterait le recours à des procédures domaniales d'une grande complexité, changement d'affectation de la voirie communale, acquisition d'un droit de superficie en surplomb du domaine autoroutier de l'Etat, prolongement d'un tunnel routier etc. Cumulées avec les autres difficultés relevées ci-dessus, ces procédures retarderaient de plusieurs années la modernisation du stade Roland Garros.



Yves Jégouzo

Le 25 juin 2013