

**N° 443215**

**Commune de Torigny-les-Villes**

**6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 5 septembre 2022**

**Décision du 22 septembre 2022**

## **CONCLUSIONS**

**M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public**

Edifié sur quelque trois cent mètres en bordure d'étang, le mur Grimaldi qui sert de cadre au présent litige ne se situe pas dans la principauté de Monaco mais à Torigny, petite commune de la Manche, à proximité du château des Matignon. Il est bien cependant en lien avec la famille princière, qui trouve ici le berceau de l'un de ses ancêtres, Jacques IV de Matignon, devenu Jacques Ier de Monaco par l'effet de son mariage en 1715 avec la princesse héritière Louise-Hippolyte de Grimaldi. Selon certains récits, c'est pour préserver sa jeune épouse, durant ses promenades hivernales, des rigueurs du vent normand que le mur aurait été construit. En 1733, une double allée de tilleuls a été plantée en contrebas.

Aujourd'hui, ne subsiste du château des Matignon qu'une seule aile classée au titre des monuments historiques. Les jardins et étangs, ainsi que le mur Grimaldi, sont pour leur part protégés en tant que site inscrit au titre de l'article L. 341-1 du code de l'environnement.

La tempête de décembre 1999 ayant sérieusement endommagé les arbres, la commune a engagé plusieurs campagnes d'élagage et d'abattage dans l'ensemble du secteur. Dans ce cadre, les 101 tilleuls du mur Grimaldi ont été abattus en décembre 2016, en vue d'une replantation future.

L'association de défense du patrimoine arboré de Torigny et son président ont vainement sollicité devant le tribunal administratif de Caen puis la cour administrative d'appel de Nantes la réparation des préjudices consécutifs à la destruction des arbres en invoquant une faute de la commune.

Nous pensons que vous devrez censurer l'arrêt rendu par la cour à raison de l'erreur de droit qu'elle a commise dans le maniement des règles propres au régime de protection des « abords » des monuments historiques défini aux articles L. 621-30 et suivants du code du patrimoine, dans leur rédaction issue de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine.

Il est constant que les tilleuls bordant le mur Grimaldi entraînent dans le champ d'application de cet article. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le site se trouve à moins de 500 mètres d'un monument historique (le château) et qu'il est visible depuis ce point – ce qui constitue le critère par défaut en l'absence de délimitation expresse du périmètre. D'autre part, le régime de protection au titre des abords s'impose par priorité par rapport à celui, en l'espèce concurrent, défini par le code de l'environnement au titre des « sites inscrits » en application du dernier alinéa du II de l'article L. 621-30<sup>1</sup>.

L'article L. 621-32 pose le principe d'une autorisation préalable des travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble, bâti ou non bâti, protégé au titre des abords. Cette dernière « *peut être refusée ou assortie de prescriptions lorsque les travaux sont susceptibles de porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur d'un monument historique ou des abords* ».

Au soutien de leur demande indemnitaires, les requérants faisaient grief à la commune d'avoir commis une faute en décidant de l'abattage des arbres sans avoir disposé d'une autorisation ni avoir effectué de déclaration préalable.

Pour écarter ce moyen, la cour a relevé que l'architecte des bâtiments de France, informé des de la perspective des travaux, avait émis un accord tacite, né le 23 octobre 2016 et confirmé de manière expresse par lettre du 8 février 2017. Elle en a déduit que la commune disposait ainsi de l'autorisation prescrite par les articles R. 621-96 et suivants du code du patrimoine dans leur rédaction antérieure à la loi du 7 juillet 2016.

Ce faisant, la cour s'est méprise sur le corpus réglementaire applicable au litige – ce moyen d'ordre public ayant été communiqué aux parties.

En effet, la loi du 7 juillet 2016, en procédant à la refonte du régime de protection des abords et des sites patrimoniaux remarquables, a institué un dispositif transitoire de facture peu orthodoxe, issu d'un amendement du Gouvernement en seconde lecture.

Afin de rendre immédiatement applicable le nouveau régime sans attendre l'adoption des textes réglementaires nécessaires à leur application, le législateur a prévu, à l'article 112, IV, que, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces textes, « *les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme relatives aux travaux dans un secteur sauvegardé sont applicables aux travaux* » soumis au régime des abords<sup>2</sup>.

Ainsi, jusqu'à l'adoption du décret d'application – intervenue en mars 2017<sup>3</sup>, devaient être appliquées à titre transitoire non les anciennes dispositions législatives et réglementaires du code du patrimoine relatives à la protection des abords, mais les nouvelles dispositions

---

<sup>1</sup> « *Les servitudes d'utilité publique instituées en application de l'article L. 341-1 du code de l'environnement ne sont pas applicables aux immeubles protégés au titre des abords.* »

<sup>2</sup> Les demandes de permis ou les déclarations préalables de travaux au titre du code de l'urbanisme et les demandes d'autorisation de travaux au titre du code du patrimoine déposées avant la date de publication de la présente loi sont instruites conformément aux dispositions des mêmes codes dans leur rédaction antérieure à cette date

<sup>3</sup> Décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables

législatives de ce code, auxquelles se greffait, en ce qui concerne les règles de procédure, un corpus réglementaire correspondant à autre régime, celui propre aux secteurs sauvegardés défini aux articles L. 313-1 et suivants du code de l'urbanisme – dont les dispositions d'application sont dispersées dans la partie réglementaire de ce code.

Comme l'indiquait l'exposé des motifs de l'amendement, il s'agissait « *d'appliquer, à titre transitoire, le régime réglementaire d'autorisation de travaux en secteur sauvegardé qui est le plus complet, notamment en ce qui concerne les procédures et délais de consultation de l'ABF et les voies et délais de recours* ».

Etaient donc susceptibles de trouver application, en particulier, les dispositions de l'article R. 421-24 du code de l'urbanisme, en vertu duquel les travaux, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires, ayant pour effet de modifier l'aménagement des abords d'un bâtiment existant doivent être précédés d'une déclaration préalable, et celles de l'article R. 423-54 du même code, selon lequel, pour l'instruction des demandes de permis et des déclarations préalables, l'autorité compétente recueille l'accord de l'architecte des Bâtiments de France.

Par suite, c'est à tort que la cour a fait application des dispositions des articles R. 621-96 et suivants du code du patrimoine pris pour l'application des articles L. 621-30 dans leur rédaction antérieure à la loi du 7 juillet 2016, ces dispositions n'étant plus applicables en vertu de la loi. Et c'est également à tort que la cour a jugé que les dispositions de l'article R. 421-24 du code de l'urbanisme ne pouvaient être utilement invoquées au motif que les arbres abattus ne se trouvaient pas dans un secteur sauvegardé, le législateur ayant imposé l'application de ces dispositions aux travaux relevant du régime des abords.

Vous pourrez donc, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du pourvoi, annuler l'arrêt pour erreur de droit.

Pour être complet, et vous convaincre d'écarter la substitution de motifs suggérée par la commune en défense qui soutient que l'article R. 421-24 n'était pas, en tout état de cause applicable au litige, il nous faut encore dire un mot du délicat exercice d'hybridation auquel invitait le législateur.

L'abattage des arbres, qui modifiait manifestement l'aspect extérieur de l'allée protégée au titre des abords, appelait donc une autorisation préalable en application de l'article L. 621-32 du code du patrimoine.

En son dernier alinéa, cet article réserve le cas où les travaux sont soumis par ailleurs à formalité au titre du code de l'urbanisme ou au titre du code de l'environnement. Dans cette hypothèse, et par renvoi à l'article L. 632-2 du même code, l'autorisation délivrée en application de l'un de ces deux codes ou l'absence d'opposition à déclaration préalable « *tient lieu de l'autorisation* » prévue par le code du patrimoine si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord<sup>4</sup>. Dans l'hypothèse inverse, a priori résiduelle, où les travaux ne

---

<sup>4</sup> règle également reprise à l'article R. 425-1 du code de l'urbanisme.

sont soumis à aucune formalité, s'applique donc un régime d'autorisation ad hoc défini par le seul code du patrimoine<sup>5</sup>.

Dans quelle hypothèse convenait-il de se placer, compte tenu de la nature des travaux ?

Bien que le litige s'inscrive dans le régime transitoire défini par la loi, nous pensons qu'il n'y a pas lieu, pour répondre à cette question, de se référer aux dispositions réglementaires propres aux secteurs sauvegardés, qui ne nous semblent devoir être mobilisées qu'en aval, pour définir la procédure applicable, et non en amont, pour déterminer le champ d'application de la loi.

Par nature, l'abattage des arbres du mur Grimaldi ne relevait pas du régime de déclaration préalable prévu à l'article R. 421-24 du code de l'urbanisme, applicable aux seuls secteurs sauvegardés. Et, au vu des pièces du dossier, nous n'identifions dans le code de l'urbanisme ou de l'environnement de formalité à laquelle il aurait dû être soumis. En particulier, l'opération n'apparaît pas entrer dans le champ de la déclaration préalable prévue au g de l'article R. 421-23 pour les abattages d'arbres dans les parcs situés dans des communes où l'établissement d'un plan local d'urbanisme a été prescrit, ce qui n'est pas le cas de Torgny ; et selon les affirmations de la commune non démenties par les requérants, le PLU en vigueur n'identifiait pas cet alignement d'arbres comme un élément à protéger, qui aurait justifié une déclaration préalable en application du h du même article. Quant aux dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement qui limitent les possibilités d'abattage des arbres, sauf notamment en cas de danger pour la sécurité des personnes, elles n'imposent pas davantage de formalités.

Il nous semble donc, au vu des pièces du dossier produites devant les juges du fond, que le litige s'inscrivait dans l'hypothèse résiduelle où les travaux sont soumis à l'autorisation préalable *ad hoc* définie au 1<sup>er</sup> alinéa de L. 621-32 du code du patrimoine.

C'est ici que la greffe avec le corpus réglementaire d'autorisation de travaux en secteur sauvegardé, auquel renvoie le législateur pour la procédure applicable à titre transitoire avant l'intervention du décret d'application, nécessite quelque effort d'interprétation.

En effet, ce corpus ne correspond pas lui-même à proprement parler un régime d'autorisation : il est pris pour l'application de l'article L. 313-2 du code de l'urbanisme, aux termes duquel tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis à permis de construire ou à déclaration, dans les conditions prévues par le livre IV, après accord de l'architecte des Bâtiments de France – cet accord étant sollicité par l'autorité compétente en matière d'urbanisme (art. R. 423-54).

Dans la mesure où l'opération d'abattage en litige n'appelait pas un permis de construire, il nous semble qu'il y avait lieu de faire application de l'article R. 421-24 en vertu duquel une déclaration préalable est nécessaire pour les travaux ayant pour effet de modifier l'aménagement des abords d'un bâtiment, à l'exception des travaux d'entretien ou de

---

<sup>5</sup> désormais défini aux art. R. 621-96-1 à R. 621-96-17, issus du décret n°2017-456 du 29 mars 2017.

réparations ordinaires. C'est donc sur la base d'une déclaration préalable, faisant défaut en l'espèce, que la commune aurait dû solliciter l'accord de l'ABF.

La thèse de la commune selon laquelle aucune déclaration préalable n'était requise serait en contradiction avec la volonté du législateur d'appliquer le régime réglementaire « le plus complet », puisqu'elle empêcherait toute information préalable du public, à la différence du régime applicable aux travaux réalisés dans les abords antérieurement à la loi de 2016 (ancien art. R. 621-96-7 du code du patrimoine).

La substitution de motifs que suggère la commune en défense ne se situe d'ailleurs pas sur ce terrain d'articulation entre code du patrimoine et code de l'urbanisme. Elle consisterait à écarter l'application au cas d'espèce de l'article R. 421-24 au motif que l'article R. 421-23-2 dispense de déclaration préalable les abattages qui procèdent de l'enlèvement d'arbres dangereux. Toutefois, ce dernier article a pour seul objet de déroger aux obligations de déclaration préalable imposées en application du g de l'article R. 421-23 et il ne saurait donc faire obstacle à l'application des règles prévues à l'article R. 421-24 propres aux secteurs sauvegardés.

Notons enfin que l'abattage des tilleuls ne pouvait sans doute pas, par son ampleur, entrer dans le champ de l'exception prévue à cet article pour les travaux d'entretien ou de réparations ordinaires<sup>6</sup>. Mais cette appréciation de fait appartiendrait en tout état de cause aux juges du fond.

**PCMNC** à l'annulation de l'arrêt et au renvoi de l'affaire à la cour. Vous pourrez en outre mettre à la charge de la commune une somme de 3.000 € au titre de l'article L. 761-1 du CJA et rejeter les conclusions présentées par cette dernière sur ce même fondement.

---

<sup>6</sup> Voir, pour l'abattage de l'ensemble des arbres présents sur une parcelle située dans les abords de plusieurs monuments historiques : CAA Nantes 18 janvier 2022, *Mme Derette et autres c. Ministre de la transition écologique*, n°19NT04955, C+.