

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

POUR :

Sites & Monuments - SPPEF, association reconnue d'utilité publique et agréée au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national, dont le siège est situé 39, avenue de La Motte-Piquet, à Paris (75007), représentée par Julien Lacaze, son président en exercice, habilité par l'article 9 de ses statuts (production) ;

Garches est à Vous, association dont le siège est situé 7 Cottage Henri Dunant, à Garches (92380), représentée par Olivier Delourme, son président en exercice ;

Coteaux de Seine Associations, association dont le siège est situé 7 Cottage Henri Dunant, à Garches (92380), représentée par Olivier Delourme, son président en exercice ;

CONTRE :

1. Le décret n° 2022-906 du 17 juin 2022 complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine délimitant le périmètre du domaine national de Malmaison (décret paru au *Journal Officiel* du 19 juin 2022, texte n°35) ;
2. Les décisions par lesquelles l'État a rejeté le recours gracieux de l'association demanderesse tendant au retrait du décret n° 2022-906 du 17 juin 2022.

FAITS ET PROCÉDURE

L'article 2, 2^e du décret n° 2022-906 du 17 juin 2022 *complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine et délimitant le périmètre de domaines nationaux* (décret paru au *Journal Officiel* du 19 juin 2022, texte n°35) (**Pièce 1**).

L'association Sites & Monuments a formé un recours gracieux auprès de la Première Ministre le 22 août 2022 par dépôt de deux exemplaires à l'hôtel Matignon, dont un restitué avec deux tampons indiquant « *Gendarmerie C.S.H.M. contrôle scanner 18 août 2022 Poste de sûreté 58V* » et « *Hôtel de Matignon 57, rue de Varenne 75708 PARIS* » (**Pièce 2**).

Les associations Garches est à Vous et Coteaux de Seine Associations déposaient également le 19 août 2022 un recours gracieux auprès de Madame la Première Ministre (**Pièces 2.1, 2.2**).

Le dépôt de l'association Sites & Monuments a fait l'objet, le 12 septembre 2022, d'un accusé de réception de la sous-directrice du service de la législation et de la qualité du droit indiquant : « *J'ai l'honneur de vous indiquer que cette demande a été transmise à la ministre de la culture afin qu'elle y réponde directement* » (**Pièce 3**).

Les 19 octobre et 22 octobre 2022, les recours gracieux faisaient l'objet d'un refus tacite de la Première Ministre.

Le 26 octobre 2022, les recours gracieux de Sites & Monuments et de Garches est à Vous faisaient en outre l'objet d'un refus exprès du directeur général de l'architecture et du patrimoine du ministère de la Culture (**Pièces 4 et 4.1**).

Ces refus sont aujourd'hui déferés au Conseil d'Etat avec l'article 2, 2^e du décret n° 2022-906 du 17 juin 2022 *complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine et délimitant le périmètre de domaines nationaux* en ce qu'ils délimitent le domaine national de Malmaison.

I. – Intérêt à agir

Sites & Monuments – SPPEF, association fondée en 1901 (*JORF* n° 115 du 27 avril 1902, p. 3042) est reconnue d'utilité publique depuis 1936 (*JORF* n° 288 du 9 décembre 1936, p. 12662) et agréée au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national depuis 1978 (en dernier lieu par arrêté du 31 mai 2021 publié au *JORF* n°0211 du 10 septembre 2021, texte n°5) qui œuvre, depuis plus d'un siècle, pour défendre le patrimoine naturel et culturel de la France. Sites & Monuments est aujourd'hui la plus ancienne association de défense du patrimoine.

Ses statuts, approuvés en dernier lieu par arrêté du ministre de l'Intérieur du 3 août 2022 (*JORF* du 6 août 2022, texte n°18), disposent que :

« *L'association Sites & Monuments, anciennement dénommée Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, fondée en 1901, et reconnue d'utilité publique par décret publié au Journal Officiel du 9 décembre 1936, a pour but de défendre sur le territoire français et ultra-marin de toute atteinte, notamment destructions, dégradations y compris publicitaires, dispersions ou aliénation, le patrimoine : - paysager, rural et environnemental*

; - bâti, architectural et urbain ; - historique, artistique, archéologique ou pittoresque ; qu'il soit public ou privé, immobilier ou mobilier, matériel ou immatériel, dans le respect des symboles qui lui sont attachés, notamment en termes d'usages » (Pièce 5).

II. – Prévisions du décret entrepris

L'article 2, 2° du décret n° 2022-906 du 17 juin 2022 complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine et délimitant le périmètre de domaines nationaux délimite le domaine national de Malmaison par une carte que complète des désignations de parcelles cadastrales ou des fractions de ces parcelles.

DISCUSSION

III. – Légalité externe

En premier lieu, ce décret a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, sur la base d'un avis rendu par la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture dans une composition irrégulière au regard de l'article R.611-5 du code du patrimoine. Et ce vice ayant été susceptible d'influer sur le sens de la décision prise, il est de nature à entraîner l'annulation.

En deuxième lieu, le décret attaqué est entaché d'incompétence, aux motifs qu'il diffère, notamment en ce qui concerne le périmètre du domaine national de Meudon, à la fois du projet de décret du Gouvernement qui avait été soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier, de sorte qu'il ne peut être regardé comme ayant été pris en Conseil d'Etat comme le prescrit l'article L.621-35 du code du patrimoine (Conseil d'Etat, 20 novembre 1989, *Ville de Paris*, n° 69995, au Recueil ; 2 mai 1990, *Syndicat national des médecins, chirurgiens, spécialistes et biologistes des hôpitaux publics*, n° 86662, au Recueil).

Pour ce motif, également, l'annulation s'impose.

IV. – Erreur manifeste d'appréciation

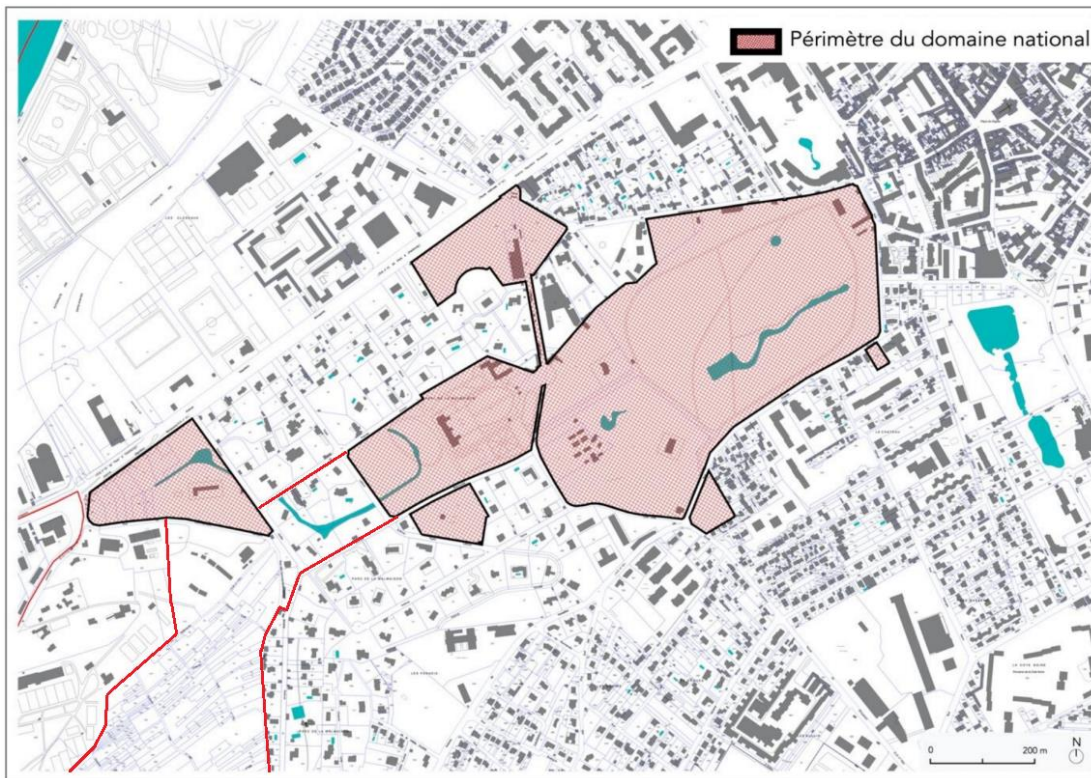
Le périmètre retenu est insuffisant au regard de l'article L. 621-34 du code du patrimoine prévoyant que :

« Les domaines nationaux sont des ensembles immobiliers présentant un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation et dont l'Etat est, au moins pour partie, propriétaire.

Ces biens ont vocation à être conservés et restaurés par l'Etat dans le respect de leur caractère historique, artistique, paysager et écologique. »

Le domaine de Malmaison était précisément associé à un parc romantique, prolongé notamment par le bois de Saint-Cucufa, réuni à ce domaine et aujourd'hui confié à l'ONF sous le nom de forêt domaniale de La Malmaison.

La Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (2e section) du 12 septembre 2019, réunie sur la question de la délimitation du domaine national de Malmaison, a d'ailleurs émis « *le vœu qu'une étude soit engagée en vue de la protection au titre des monuments historiques des éléments du domaine historique de Joséphine situés dans le bois de Saint-Cucufa, ainsi que de la rivière anglaise et ses fabriques actuellement en mains privées.* » (**Pièce 6**). Des parcelles privées et une forêt domaniale sont concernées par ce vœu de protection complémentaire. Leur inclusion dans le domaine national s'impose en réalité.



En rouge : complément de délimitation proposé incorporant, plus au sud, le parc naturel des Gallicourts et la forêt domaniale de La Malmaison.

Les parties dissociées de la rivière anglaise, agrémentée de rochers de Fontainebleau - principal ornement du domaine créé en 1805 par Louis-Marie Berthault (1770-1823) - dépendent aujourd'hui d'un petit nombre de propriétés privées situées dans le prolongement du jardin actuel et constituant le chaînon manquant entre celui-ci et le vallon des Gallicourts (propriété du département des Hauts-de-Seine), lui-même communiquant avec la forêt domaniale de La Malmaison (voir délimitation complétée ci-dessus).

L'inclusion de cette dizaine de parcelles privées, particulièrement stratégiques, dans le domaine national aurait permis leur préemption conformément à l'article L. 621-39 du code du Patrimoine.



2. SAINT-CUCUFA
Maison du Garde et Pavillon de Chasse

Jean-Marie Morel (1728 - 1810), vacherie, laiterie et maison de pâtre édifiées pour Joséphine sur les rives de l'étang de Saint-Cucufa (transformées en maisons forestières vers 1900).

Le Parc naturel des Gallicourts, actuellement vaste de 43 hectares et propriété du département des Hauts-de-Seine, laissé hors du domaine national, avait été acquis par Joséphine. Elle y fit bâtir en 1805 une serre chaude (la plus grande de son temps), aujourd'hui nommée « Petite Malmaison » et dépendante d'une propriété privée incluse en revanche dans le domaine national par le présent décret.

La forêt domaniale de Malmaison, vaste de 200 hectares, a également été acquise en 1800 pour Joséphine. Elle abrite l'étang de Saint-Cucufa, à proximité duquel une vacherie, une laiterie et une maison de pâtre (transformées depuis en maisons forestières, voir ci-dessus), furent édifiées en 1804 sur les plans du peintre-jardinier Jean-Marie Morel (1728 - 1810) pour accueillir, à l'instar du hameau de Trianon au siècle précédent, des vaches et un pâtre suisse. Ainsi, « *les trois maisons de la vacherie, au bord de l'étang de Saint-Cucufa [qui possédait une grande barque couverte], furent l'un des principaux buts de promenade avec la serre chaude* » (Voir Jean de Saint Blanquat, *Malmaison, Joséphine en son Domaine*).

Ces deux ensembles naturels, parc des Gallicourts et forêt domaniale de Malmaison - aujourd'hui reliés par un sentier de grande randonnée et réunis par un statut de ZNIEFF de type 1 (voir carte ci-dessous) - auraient dû être inclus dans le domaine national.



En vert : carte de la ZNIEFF de type 1 unissant les coteaux de Gallicourts au bois de Saint-Cucufa. Traits bleus : limites occidentale et orientale du parc de Malmaison actuel.

Après la mort de Joséphine, le domaine fut démembré et partiellement déboisé. C'est son petit-fils, Napoléon III, qui sauva la forêt de Malmaison du morcellement grâce à des échanges. Il la racheta en 1856 et l'incorpora à sa liste civile, preuve de son « *lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation* » (article L. 621-34 al. 1 du code du patrimoine).

Il semble évident que l'écrin naturel et forestier du château de Malmaison, faisant très largement l'objet d'une propriété publique, départementale ou étatique, à l'exception de quelques parcelles privées peu construites, participe au caractère à la fois « *historique, artistique, paysager et écologique* » (article L. 621-34 du code du patrimoine) de ce domaine national, l'impératrice Joséphine ayant été particulièrement sensible aux paysages, à la botanique, à l'agriculture et à l'élevage.

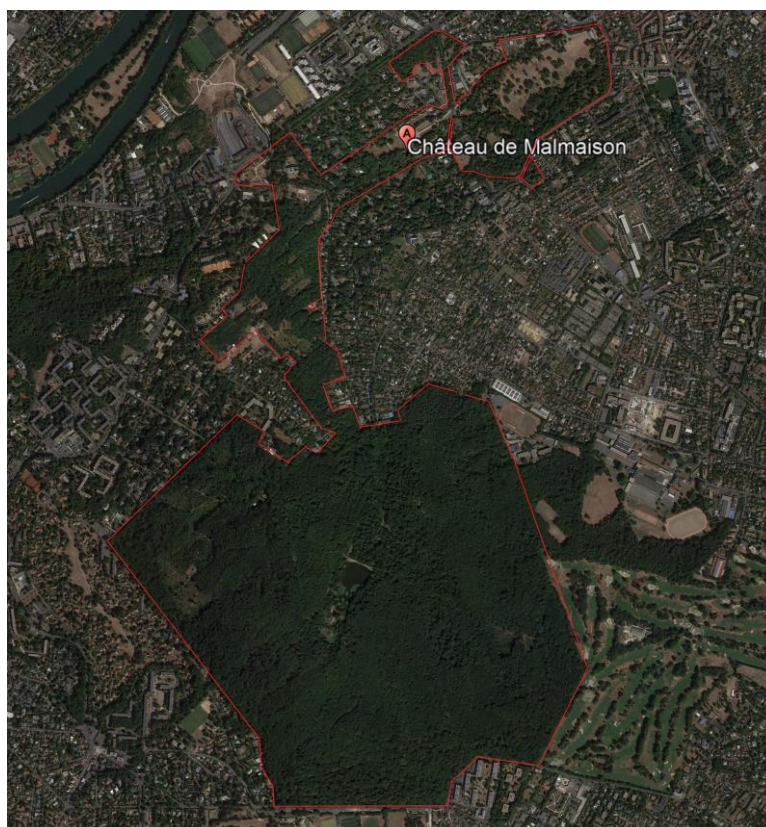
L'inclusion de forêts dépendantes de l'ONF est au demeurant prévue par le code du patrimoine, son article L. 621-40 disposant que « *les parties des domaines nationaux gérées par l'Office national des forêts en application du 1° du I de l'article L. 211-1 du code forestier ne peuvent faire l'objet d'aucune aliénation, même sous forme d'échange* ». Le domaine national de Chambord (comprenant 5440 hectares de forêt) bénéficie d'ailleurs d'une délimitation bien plus large que celle décrétée à Malmaison, en définissant un écrin paysager et naturel.

L'hostilité de principe de l'ONF à l'inclusion des forêts qui lui sont confiées dans les domaines nationaux ne saurait être motivée par leur moindre rentabilité induite par un classement au titre des monuments historiques. En effet, comme l'a affirmé le rapporteur du projet de loi LCAP n°2016-925 du 7 juillet 2016, devant l'Assemblée nationale (Rapport n°3068, du 17 septembre 2015, p. 73), à propos de la création du régime des « domaines nationaux » :

*« Si cette mesure présente un intérêt indéniable, il conviendra toutefois de veiller à ce que la délimitation exacte des domaines nationaux soit opérée **dans le but exclusif de protéger au mieux leur intégrité et leur histoire, sans que des considérations de nature économique puissent interférer, d'une façon ou d'une autre, dans le processus de décision** ».*

Le classement au titre des monuments historiques de la forêt domaniale, par son inclusion dans le domaine national de Malmaison, permettrait ainsi d'infléchir sa gestion pour une meilleure prise en compte des questions écologiques et paysagères (article L. 621-34 du code du patrimoine), comme le réclament de nombreux usagers de cette forêt périurbaine (Coteaux de Seine Associations, association Garches est à Vous, Union des Amis de Vaucresson notamment).

C'est donc bien à la suite d'une erreur manifeste d'appréciation que le décret n° 2022-906 du 17 juin 2022 a restreint la délimitation du domaine national de Malmaison aux parcelles visées.



Délimitation possible du domaine national (en rouge).

PAR CES MOTIFS

Le Conseil d'Etat annulera les refus tacites de la Première Ministre nés le 19 octobre et le 22 octobre 2022, la décision expresse de rejet du 26 octobre 2022, ainsi que l'article 2, 2° du décret n° 2022-906 du 17 juin 2022 *complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine* en ce qu'il est relatif au domaine national de Malmaison.

Paris, le 19 décembre 2022

Julien LACAZE, président de Sites & Monuments – SPPEF

Olivier DELOURME, président de Garches est à Vous

Olivier DELOURME, président de Coteaux de Seine Associations

Julien Lacaze

Président de Sites & Monuments



Olivier Delourme

Président de Garches est à Vous



Olivier Delourme

Président de Coteaux de Seine Assos



PRODUCTION

Pièce 1 - décret n° 2022-906 du 17 juin 2022 *complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine et délimitant le périmètre de domaines nationaux* (JO du 19 juin 2022, texte n°35) ;

Pièce 2 - Recours gracieux de Sites & Monuments du 22 août 2022 ;

Pièce 2.1 - Recours gracieux de Garches est à Vous du 19 août 2022 ;

Pièce 2.2 - Recours gracieux de Coteaux de Seine Associations du 19 août 2022 ;

Pièce 3 - Accusé de réception de la sous-directrice du service de la législation et de la qualité du droit en date du 12 septembre 2022 (association Sites & Monuments) ;

Pièce 4 - refus exprès du directeur général de l'architecture et du patrimoine du ministère de Culture en date du 26 octobre 2022 (association Sites & Monuments) ;

Pièce 4.1 - refus exprès du directeur général de l'architecture et du patrimoine du ministère de Culture en date du 26 octobre 2022 (associations Garches est à Vous) ;

Pièce 5 - Statuts de l'association Sites et Monuments – SPPEF approuvés par arrêté du ministre de l'Intérieur du 3 août 2022 ;

Pièce 6 - Extrait du procès-verbal de la séance de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (2e section) du 12 septembre 2019.