N° 446662, Association La nature en ville (demande d'avis L. 113-1)

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 28 mai 2021
Décision du 21 juin 2021

Conclusions

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

La pénurie de bois qui suivit les grands défrichements du Moyen Age a été à l'origine des premières plantations d'arbres alignés[1]. Henri II ordonna ainsi, par lettre patentes en 1552, « *de planter et de faire planter le long des voiries et des grands chemins publics si bonne et si grande quantité [d'arbres] que, avec le temps, notre royaume s'en puisse avoir bien et suffisamment peuplé* ». Cette politique de plantation s'est activement poursuivie jusqu'au Second Empire, puis de manière plus sporadique par la suite. Le vent de l'histoire a toutefois tourné et, après la seconde guerre mondiale, l'urbanisation massive et le développement de la circulation automobile ont condamné nombre d'alignements d'arbres. Cette politique fût telle qu'elle provoqua en son temps, sans beaucoup de succès au demeurant, l'ire du président Pompidou qui, dans un courrier empreint de lyrisme, demanda en 1970 à son premier ministre de rapporter une circulaire du ministère de l'équipement poursuivant une politique systématique d'abattage des arbres le long des routes. Dans les dernières années, les enjeux de biodiversité et de réchauffement climatique ont conduit à inverser à nouveau cette tendance compte tenu des fonctionnalités écologiques attachées à ces arbres.

C'est dans ce contexte que la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit un nouvel article L. 350-3 dans le code de l'environnement. Le premier alinéa de cet article dispose que les allées et alignements d'arbres qui bordent les voies de communication doivent faire l'objet d'une protection spécifique tendant à leur maintien, leur mise en valeur et leur renouvellement. Le deuxième alinéa pose comme principe qu'il est interdit d'abattre, de porter atteinte ou de compromettre la conservation d'un ou plusieurs de ces arbres sauf notamment pour des raisons sanitaires, de sécurité et d'esthétique. Le troisième alinéa est celui qui aujourd'hui vous intéresse le plus. Il dispose que des dérogations à cette interdiction « peuvent être accordées par l'autorité administrative compétente pour les besoins de projets de construction ». Enfin, le quatrième et dernier alinéa indique qu'en cas d'abattage d'un arbre d'une allée ou d'un alignement, des mesures compensatoires doivent être prévues, c'est-à-dire des plantations et un volet financier relatif à l'entretien de ces nouvelles plantations.

[1] Voir par exemple R. Fossier, « Les défrichements dans la France du Nord au Moyen-Âge », *Revue forestière française*, août 1964, p. 629 : « Dire et redire l'histoire des alignements d'arbre en France », sur https://www.botanique-jardins-paysages.com/dire-et-redire-lhistoire-des-alignements-en-france/.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La portée de ces dispositions comporte une part d'obscurité qui a conduit le tribunal administratif de Rennes à vous saisir d'une demande d'avis sur le fondement de l'article L. 113-1 du code de justice administrative. Etait en cause devant le tribunal un projet de reconfiguration du secteur de la gare de Rennes impliquant notamment une réorganisation des boulevards qui y accèdent. A ce titre, la métropole de Rennes a obtenu du maire de Rennes, en avril 2019, un permis d'aménager pour un projet comportant l'abattage de vingt-cinq arbres sur la rive Est du boulevard Janvier et de quatre charmes sur la rive Ouest de ce même boulevard. En septembre, une autorisation d'abattage des 4 charmes avec, en compensation, la plantation de 4 charmes sur une voie à proximité, a par ailleurs été délivrée. En juin 2020, le juge des référés du tribunal administratif a suspendu l'exécution du permis d'aménager en retenant comme moyen sérieux la méconnaissance des dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement.

Dans le cadre du recours au fond, le tribunal administratif a toutefois sursis à statuer et vous a transmis deux questions relative à cet article. La première porte sur le point de savoir si la légalité d'un permis d'aménager portant sur des travaux impliquant l'abattage d'arbres inclus dans un alignement peut être directement appréciée au regard de ces dispositions. En d'autres termes, la question est de savoir si le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 350-3 du code de l'environnement est opérant dans le contentieux de l'annulation du permis d'aménager. En cas de réponse positive, le tribunal vous demande si ce permis peut être regardé comme valant dérogation au sens du troisième alinéa de cet article ou s'il faut, avant que le permis d'aménager soit délivré, qu'une dérogation soit accordée en particulier lorsque l'autorité compétente pour délivrer la dérogation n'est pas celle qui l'est pour délivrer le permis.

Nous n'avons pas de doute sur la recevabilité de cette demande d'avis, laquelle nous paraît bienvenue compte tenu des hésitations que peuvent faire naître les dispositions en cause. A notre connaissance, vous n'en avez à ce stade jamais fait application. Devant les juges du fond, seule la cour administrative d'appel de Nantes semble s'être positionnée en retenant, sur le fondement du principe de l'indépendance des législations, que l'article L. 350-3 du code de l'environnement n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme (voir CAA Nantes, 9/02/2021, *G...*, n° 20NT01894). Plusieurs tribunaux administratifs sont dans le même sens (voir par exemple TA Marseille, 21 novembre 2019, *Association « La Plaine sans frontières »*, n° 1806626 ; TA Lyon, *Association Vivre à Saint-Désirat*, n° 1806359 ; TA Pau, 29/09/2020, *M-V...*, n° 1800456 ; TA Grenoble, 8/12/2020, *Assoc. Union des commerçants d'Uriage*, n° 1807321) sans que cette position, très majoritaire, ne soit unanimement partagée (voir par exemple JRTA Rennes, 29 juin 2020, *Association La Nature en ville*, n° 2001988).

1. Il faut, avant d'en arriver aux questions qui vous sont posées, préciser que si les dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement demeurent à certains égards imprécises, pour autant leur application n'apparaît pas manifestement impossible en l'absence d'un texte réglementaire (sur ce critère voir votre avis contentieux CE, 4 juin 2007, *L... et GU...*, n° 303422, au Recueil). Ces dispositions, issues d'un amendement parlementaire à l'histoire mouvementée[2], prévoyaient initialement un renvoi à un décret pour préciser les

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

modalités d'application du dispositif, mais ce renvoi a finalement été supprimé lors de l'adoption en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, sur proposition de la rapporteure qui estimait qu'il n'était pas nécessaire de prévoir un décret d'application pour la mise en œuvre de cet article. En réponse à une question parlementaire, la ministre de la transition écologique a confirmé en octobre 2019 l'intention du Gouvernement de ne pas rédiger de décret d'application, précisant que cet article ayant été appliqué à plusieurs reprises par les juridictions, il « apparaît désormais important d'effectuer un retour d'expérience de son application »[3]. Ces éléments tendent à dire que les dispositions législatives doivent être regardées comme directement applicables.

2. Le dispositif institué par cet article est original. Il a pour but d'assurer une protection des alignements d'arbres non contingente de la volonté des collectivités territoriales et renforce la panoplie des instruments juridiques déjà existants pour protéger certains arbres, par exemple les espaces boisés classés ou les trames vertes. Ce dispositif est destiné à protéger non pas tout arbre, mais tout arbre faisant partie d'une allée ou d'un alignement qui bordent une voie de communication. Dès lors, toutefois, qu'il s'agit bien d'un arbre de ce type, alors ce sont toutes les atteintes qui peuvent y être portées qu'entend couvrir le texte. Le principe est l'interdiction de telles atteintes, à l'exception de trois motifs identifiées par le deuxième alinéa à savoir en matière sanitaire, de sécurité et esthétique. Ces motifs suffisent en eux-mêmes à justifier l'atteinte portée et ils prennent en compte la réalité de l'ancienneté de bon nombre de ces alignements et, par conséquent, leur fragilité.

Le troisième alinéa dispose alors que « des dérogations peuvent être accordées par l'autorité administrative compétente pour les besoins de projets de construction ». Vous ne trouverez aucune précision textuelle ultérieure ou mention dans les travaux parlementaires susceptibles de vous aider à éclairer ces dispositions. Nous croyons d'abord que cet alinéa ne vise pas à déterminer l'autorité compétente en ce qui concerne les dérogations octroyées pour les trois motifs précédemment énoncés, mais créé bien un motif supplémentaire de dérogation, pour les projets de construction. Dès lors, il faut en déduire que peuvent être octroyées des dérogations pour tout projet de construction, y compris hors du champ des trois motifs précédemment énoncés, lesquels suffisent en eux-mêmes à justifier l'abattage d'arbres. Quant à l'autorité compétente pour délivrer de telles dérogations, le plus simple et efficient est sans aucun doute de considérer qu'il s'agit de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme. Un autre choix conduirait nécessairement à un système de double autorisation qui serait plus délicat et plus complexe à mettre en œuvre.

3. Il faut alors en venir au cœur des questions qui vous sont posées, relatif à l'articulation entre les dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement et celles du code de l'urbanisme sur les autorisation d'urbanisme.

---

[2] Cet amendement, issu d'une proposition du groupe écologiste du Sénat et adopté contre l'avis du Gouvernement, a d'abord été écarté par l'Assemblée nationale, puis réintroduit par le Sénat en 2ème lecture et confirmé par l'Assemblée nationale.

[3] Question écrite n°23165 de Mme S. Rubin, réponse de la ministre de la transition écologique et solidaire au JOAN du 7 juillet 2020, p. 4798.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

3.1. Une première option serait de retenir que ces législations sont indépendantes. Cette solution est simple et a la faveur de la majorité des juges qui ont eu l'occasion de se pencher sur cette question. Et il est vrai que le code de l'urbanisme règle en effet, en ses articles L. 425-1 et suivants, les situations de superpositions de régimes d'autorisations, en listant notamment les cas dans lesquels la décision d'urbanisme tient lieu de l'autorisation prévue par une autre législation (articles L. 425-1 à L. 425-4, précisés par les articles R. 425-1 et suivants[4]) et les cas dans lesquels la délivrance de l'autorisation d'urbanisme ou son exécution est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation (articles L. 425-6 à L. 425-15). Les articles L. 425-6 et R. 441-7 du code l'urbanisme précisent bien l'articulation avec les autorisations de défrichement, mais les deux régimes, de défrichement et de protection des alignements d'arbres, ne se superposent pas. Et aucune autre de ces dispositions ne mentionne le régime de l'article L. 350-3 du code de l'environnement.

Vous pourriez alors répondre à la première question du tribunal administratif que légalité d'un permis d'aménager portant sur des travaux impliquant l'abattage d'arbres inclus dans une allée ou un alignement d'arbres bordant une voie de communication ne peut être appréciée au regard des dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement. La deuxième question serait alors sans pertinence.

Cette solution présente toutefois un défaut non négligeable, qui est de mettre sous l'éteignoir la volonté du législateur. En particulier, puisque le dispositif est très éthéré, il est fort probable qu'en pratique, la solution d'indépendance des législations créée une zone grise dans laquelle, tant que l'abattage en raison d'un projet de construction n'aura pas commencé, aucune décision ne pourra être contestée, avec le risque que la contestation soit nécessairement tardive. Si c'est donc la solution la plus simple, elle n'a, pour ce motif, pas notre préférence.

3.2. La voie alternative, qui conduit à admettre un lien entre le régime de l'article L. 350-3 du code de l'environnement et les autorisations d'urbanisme, suppose alors de votre part un effort jurisprudentiel de définition du régime applicable.

A cet égard, il nous semble qu'il serait préférable de favoriser un système dans lequel l'autorisation d'urbanisme délivrée vaut dérogation au titre du 3ème alinéa de l'article L. 350-3 du code de l'environnement. Le sens de l'histoire est celui de la réduction du nombre des autorisations parallèles pour un même projet au profit d'une autorisation unique comportant plusieurs objets distincts. Par ailleurs, en renvoyant à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, le législateur nous semble avoir donné une accroche claire en faveur de cette articulation. Une telle solution présenterait en outre l'avantage pour le pétitionnaire de bénéficier d'un guichet unique et pour les éventuels opposants, de disposer dans l'autorisation d'urbanisme d'un acte clairement identifiable, sans attendre une

[4] Il s'agit essentiellement des avis de l'ABF prévus par le code du patrimoine, des autorisations prévues par le code de l'environnement lorsque le projet est dans un parc national, des autorisations délivrées par le ministre de la défense lorsque le projet est dans un secteur sensible en matière de défense, d'autorisations prévues par le code de la construction et de l'habitation pour des immeubles de grande hauteur ou des établissements recevant du public, de l'autorisation prévue par le code de commerce pour les exploitation commerciales.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

hypothétique décision spécifique qui pourrait bien ne jamais intervenir ou ne jamais être portée à leur connaissance.

Vous avez, dans certaines hypothèses, pu vous montrer réticents à procéder à une telle assimilation de deux autorisations sans disposition textuelle mais vous n'y êtes pas opposés par principe. Votre décision *M. et Mme A...* du 28 avril 2017 en fournit une bonne illustration (n° 396172, aux Tables). Vous avez alors refusé de considérer que le permis de construire valait toujours l'autorisation d'abattage nécessaire pour les arbres en espaces boisés classés. Ce qui a guidé votre solution était toutefois d'éviter que, par le biais de l'obtention de l'autorisation d'urbanisme sollicitée, le porteur de projet puisse contourner l'obligation qui lui incombait de faire une déclaration préalable à l'abattage, elle-même soumise à des obligations de publicité. Vous n'avez donc permis cette assimilation que dès lors qu'était présent, dans le dossier, la demande préalable. Cette objection ne vaut pas en l'espèce, puisqu'aucune obligation ne pèse sur le porteur de projet. Et l'assimilation nous semble ici au contraire donner sa pleine portée à l'article L. 350-3 du code de l'environnement.

Cette solution impliquerait donc que l'autorité compétente, lorsqu'elle se prononce sur l'autorisation d'urbanisme, subordonne également sa délivrance au respect des dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement. L'alinéa 3 ne formule aucun critère sur ce point. C'est donc selon nous un contrôle de la nécessité de l'abattage ou de l'atteinte portée qui devrait être mis en œuvre par l'autorité administrative sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir. Les dispositions du quatrième alinéa du même article imposent par ailleurs que la dérogation soit assortie des mesures compensatoires appropriées, ce qu'il appartient à l'autorité administrative de vérifier. Il faudra donc que le pétitionnaire et la collectivité compétente identifient suffisamment en amont ces mesures pour qu'elles puissent être précisées au stade de l'autorisation d'urbanisme.

Cela ne nous semble pas insurmontable et il faut relativiser, d'ailleurs, la portée de l'effort que nous vous proposons. D'une part, compte tenu de ce que les arbres visés sont en bordure de voie de communication, les projets de construction et d'aménagement visés seront dans la grande majorité des cas portés par des collectivités publiques. D'autre part, compte tenu des procédures de régularisation des autorisations d'urbanisme, s'il apparait que l'autorisation d'urbanisme est insuffisante dans son volet relatif à l'article L. 350-3 du code de l'environnement, il ne sera pas pour autant annulé dans son intégralité mais devra faire l'objet d'une mesure de régularisation sur le fondement des articles L. 600-5 ou L. 600-5-1.

4. En dépit de l'absence de disposition expresse en ce sens, mais au profit d'une formulation législative accueillante, nous vous proposons donc de regarder l'autorisation d'urbanisme d'un projet impliquant l'abattage d'arbres alignés en bordure de voie de communication comme valant autorisation de cet abattage au sens de l'article L. 350-3 du code de l'environnement. Vous pourrez donc répondre que la légalité d'un permis d'aménager portant sur des travaux impliquant l'abattage d'arbres inclus dans une allée ou un alignement d'arbres bordant une voie de communication peut être directement appréciée au regard des dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement. Une telle réponse permettrait d'avoir une interprétation englobante de l'expression « projet de construction » comme visant également les projets d'aménagement. Il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de l'excès de pouvoir, de contrôler deux éléments : d'une part, de s'assurer de la nécessité de l'abattage ou de l'atteinte portée à ces arbres et, d'autre part, de l'existence de mesures appropriées et suffisantes mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à compenser leurs effets négatifs sur l'environnement.

Et par ces motifs, nous concluons à ce qu'il soit répondu au tribunal administratif de Rennes dans le sens des observations qui précèdent.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.