

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**N° 2300085**

---

COMMUNE DE SETE

---

Mme Lison Rigaud  
Juge des référés

---

Audience du 20 janvier 2023  
Ordonnance du 26 janvier 2023

---

D

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La juge des référés,

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 6 janvier 2023, la commune de Sète, représentée par Me Borkowski, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative :

1°) de mettre fin aux effets de l'ordonnance n° 2204788 du 5 octobre 2022 par laquelle le juge des référés, statuant en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution de la décision de non opposition à déclaration préalable n° DP 034 301 22 70236 du 29 août 2022 ;

2°) de mettre à la charge des défendeurs une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- pour prononcer la suspension de l'exécution de l'arrêté du 29 août 2022 par lequel son maire ne s'était pas opposé à la déclaration préalable n° DP 034 301 22 70236 le juge des référés n'a retenu que le moyen tiré de l'absence de délivrance préalable par le préfet de l'Hérault de

l'autorisation prévue à l'article L. 350-3 du code de l'environnement comme étant de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cet arrêté ;

- en exécution de cette ordonnance de référé, elle a, le 11 octobre 2022, déposé auprès du préfet de l'Hérault une demande d'autorisation au titre de l'article L. 350-3 du code de l'environnement pour la déplantation des 57 arbres sur la place Aristide Briand ;

- par un arrêté n° DDTM34-2022-12-13486 du 21 décembre 2022, le préfet de l'Hérault a délivré l'autorisation sollicitée sur le fondement de l'article L. 350-3 du code de l'environnement ;

- afin de rectifier l'irrégularité retenue par le juge des référés, elle a déposé, le 22 décembre 2022, une déclaration préalable modificative de régularisation ;

- le 5 janvier 2023, son maire a délivré la décision de non-opposition n° DP 034 301 22 70236 M01 ;

- l'objet de cette déclaration préalable modificative est circonscrit à la régularisation de la déclaration préalable initiale au regard de l'ordonnance du juge des référés du 5 octobre 2022 et le projet reste strictement identique à celui initialement déclaré ;

- compte tenu de cette régularisation, le moyen initialement retenu par le juge des référés dans son ordonnance du 5 octobre 2022 n'est plus de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision de non opposition ainsi rectifiée ;

- il est donc demandé à ce qu'il soit mis fin à la suspension de l'exécution de la décision de non opposition à la déclaration préalable n° DP 034 301 22 70236 du 29 août 2022.

Par un mémoire, enregistré le 19 janvier 2023, le préfet de l'Hérault s'associe aux conclusions de la commune de Sète.

Il fait valoir que la demande tendant à ce qu'il soit mis un terme aux effets de l'ordonnance n° 2204788 du 5 octobre 2022 est justifiée.

Par un mémoire et des pièces complémentaires, enregistrés le 20 janvier 2023, l'association « Bancs Publics », Mme Elsa Alonso, Mme Brigitte Bastien, M. Hervé Brizon, Mme Marie-Catherine Chevrier, Mme Mireille Chassang, M. Christian Ferrari, Mme Martine Ferrari, Mme Jocelyne Francart, M. Robert Giordano, Mme Marie-Thérèse Giordano, M. Vicente Lopez Gonzalez, M. Bernard Jourdes, M. Oumar Kouyate, M. Michel Laurent, Mme Louise Michel, M. Pierre Mistral, M. Blaise Parmentier, M. François Piettre, M. Vincent Prieur, M. Gilbert Sajno, M. Daniel Septfonds, Mme Anne Septours, Mme Emilie Vandenameele, et Mme Susan Cheadle, Mme Laïa Abdelmoula, Mme Evelyne Aboulafia, M. Lucien Aboulafia, Mme Faliza Adda-Bouras, Mme Honorine Bahtat, M. Pierre-François Baisnée, Mme Adeline Belenguer, Mme Joséphine Benitez, M. Emmanuel Boulay, Mme Najiba Bouzalimat El Bahi, M. Yves Briot, Mme Chantal Bruel, Mme Céline Cancel, M. Claude Chambre, Mme Nicole Chastenet, M. Christian Couderc, Mme Isabelle Creuse-Devaux, Mme Criangela de Carvalho, Mme Marianne Decamps, M. Jean-Pierre Decamps, M. Marc Decamps, M. Pierre-Jean Decamps, M. Ibrahim Djeldjeli, Mme Djeldjeli, M. Guilhem Dmitrowicz, Mme Françoise Echiffre, Mme Hélène Fabre, Mme Colette Favier, Mme Dannièle Feldtrauer, M. Jean-Luc Frappart, Mme Claudie Hermant, Mme Mme Amina Kouar el Moumen, Mme Tamara Kunanayakam, M. Noredine Lashini, M. Jean-Paul Leruez, Mme Christine Leuginer, Mme Sabine Martin, M. Cherifi Merabtine, Mme Marta Montagut, M. Omar Mourafik, M. Jean-Pierre Page, Mme Monique Petit, Mme Carine Pomes, Mme Véronique Rozan, M. Jean-Paul Ruez, M. Mohamed Seguir, M. Jean-Marc Thomas, M. Maurice Touboul et M. Sébastien Weber, représentés par la SCP Territoire avocats, agissant par Me d'Albenas, concluent à ce que le juge des référés :

1°) suspende, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de la décision de non opposition à déclaration préalable modificative n° DP 034 301 22 70236 M01 du 5 janvier 2023 ;

2°) rejette les demandes de la commune de Sète ;

3°) mette à la charge de la commune de Sète, au bénéfice de l'association « Bancs Publics », une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils font valoir que :

- il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision de non-opposition modificative du 5 janvier 2023 qui justifie la suspension de son exécution et, par voie de conséquence, le rejet des conclusions tendant à ce qu'il soit mis fin à la mesure de suspension ;

*Sur les conclusions à fin de suspension de la décision de non opposition modificative n° DP 034 301 22 70236 M01 du 5 janvier 2023 :*

- l'administration ne peut assortir une autorisation d'urbanisme de prescriptions qu'à la condition que celles-ci, entraînant des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet, aient pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect ;

- en l'espèce, cet arrêté a été délivré sous réserve des prescriptions définies à l'article 2 qui ne permettent pas de régulariser l'atteinte portée aux alignements d'arbres dès lors qu'elle ne correspond pas à des modifications sur des points précis et limités ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet ;

- en effet, le caractère régularisable du vice est subordonné à un aménagement hypothétique, qui n'est pas prévu au dossier de déclaration préalable, et il ne ressort pas des pièces du dossier que le vice relevé est susceptible d'être régularisé sans la présentation d'un nouveau projet au titre de l'article L. 350-3 du code de l'environnement pour autoriser de porter atteinte aux alignements d'arbres de la place Aristide Briand ;

- le vice entachant la décision de non opposition à déclaration préalable du 29 août 2022 n'a donc pas pu être régularisé par l'autorisation modificative en cause ;

*Sur l'arrêté du préfet de l'Hérault du 21 décembre 2022 :*

- à ce jour aucun décret en Conseil d'Etat n'est venu apporter les précisions explicitement annoncées par le dernier alinéa de l'article L. 350-3 du code de l'environnement pourtant indispensables aux dérogations à l'interdiction d'abattage des alignements et allées d'arbres ;

- l'article L. 350-3 du code de l'environnement n'est pas suffisamment précis sur la dérogation prévue pour les besoins de projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements, ainsi que sur les mesures d'évitement envisagées et les mesures de compensation, de sorte qu'il est impossible pour l'autorité préfectorale de porter en l'état une appréciation sérieuse sur le caractère suffisant des mesures de compensation ;

- l'absence de sanction anéantit toute portée effective à ce régime de protection des alignements et allées d'arbres ;

- la consultation mise en place par le gouvernement sur le projet de décret fixant les modalités des procédures de déclarations et d'autorisations préalables dans le cadre de l'article L. 350-3 du code de l'environnement le confirme ;

- ainsi, en l'absence de décret d'application pris en Conseil d'Etat de l'article L. 350-3 du code de l'environnement, le préfet de l'Hérault ne pouvait raisonnablement autoriser, par dérogation, sur le fondement de cette disposition, la déplantation de 57 arbres sur la place Aristide Briand à Sète ;

- le principe de l'alinéa 2 de l'article L. 350-3 du code de l'environnement ne nécessite quant à lui pas de décret d'application ;

- l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2022 est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit ;

- en effet, la commune de Sète ne justifie pas de la nécessité de procéder à la déplantation de 57 arbres de la place Aristide Briand dans le cadre d'un programme visant à compléter la piétonisation du centre-ville et l'aménagement des espaces publics ; le projet de la commune porte en effet sur la création d'un parc de stationnement souterrain de plus de 300 places sur deux niveaux sous la place Aristide Briand ; il n'existe pas de projet global ; le permis de construire du parc de stationnement souterrain ne prévoit aucun aménagement pour la plantation des arbres de la place Aristide Briand, qui a fait l'objet de la déclaration préalable du 29 août 2022 ; l'annexe 1 de la demande d'autorisation de la commune ne contient que la notice de la déclaration préalable ;

- l'erreur d'appréciation résulte ainsi de ce que le projet de la commune ne porte pas seulement sur le réaménagement de la place mais surtout sur la création du parc de stationnement qui empêcherait de planter des arbres en pleine terre comme ceux présents sur la place ;

- en tout état de cause, l'utilité publique de réaliser un nouveau parc de stationnement n'est pas justifiée ; il n'existe à ce jour aucune étude sur la faisabilité de ce parc de stationnement, encore moins un plan de circulation de la commune de Sète ; le plan de déplacement urbain 2020-2030 de Sète Agglopolé Méditerranée prévoit des objectifs contraires et contradictoires avec le projet de parc de stationnement souterrain en centre-ville ;

- contrairement à ce qui est prévu par l'arrêté en litige, les arbres en cause ne seront pas replantés à proximité de la place Aristide Briand mais à 3 km de distance ; de même, les nouveaux sujets seront replantés dans un délai de trois ans, qui ne peut être regardé comme un délai raisonnable en termes de compensation ;

- le préfet de l'Hérault a porté une appréciation erronée sur la portée de la déplantation des 57 arbres dans ce milieu urbanisé ;

- il ne ressort à aucun moment que le dossier de demande d'autorisation aurait pris en compte la suppression d'un sol et d'un sous-sol en pleine terre naturellement drainé et perméable dans lequel s'épanouissent actuellement les arbres menacés sans aucun apport d'eau supplémentaire et qui caractérisent une connexion écologique fondamentale dans un secteur déjà fortement urbanisé ;

- le préfet a omis, comme l'y oblige l'article L. 350-3 du code de l'environnement, d'apprécier l'étendue de l'atteinte aux biens qui n'est pas mentionnée dans son arrêté ;

- la plantation des arbres en pots ne peut constituer une mesure compensatoire équivalente à la déplantation d'arbres en pleine terre, même en quantité supérieure ;

- le projet ne porte aucune mesure compensatoire sérieuse à l'arrachage des arbres de la place Aristide Briand et la prescription de l'article 2 de l'arrêté du 21 décembre 2022 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que les nouveaux arbres ne pourront jamais atteindre à terme une hauteur comparable à celle des autres spécimens de la place ;

- les tilleuls argentés de la place Aristide Briand sont identifiés au plan local d'urbanisme au titre des plantations à conserver et mettre en valeur sur le document graphique en application de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme ; les 5 alignements d'arbres en cause sont classés « arbres remarquables et alignements d'arbres à préserver » au titre de leur intérêt écologique et paysager ; l'article 7 des dispositions générales sur les dispositions particulières au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme fait obstacle à la déplantation envisagée ;

- en outre, les plantations en alignements d'arbres bénéficient d'une protection au titre du SPR, en son article 1.5.1.1.s ; la commune de Sète n'a réalisé aucune évaluation de son projet au titre de l'article 1.5.1.2.c du règlement du SPR ;

- les travaux de déplantation des arbres de la place Aristide Briand sont donc proscrits par le règlement du SPR ;

- le système Tree Parker n'a fait l'objet d'aucune évaluation par une autorité indépendante et ne bénéficie d'aucune vue à long terme ; la promotion de ce système par une seule entreprise privée ne garantit pas un objectif d'intérêt général attaché aux mesures de compensation ; ce système n'évite pas l'imperméabilisation des sols et n'assure aucune transparence hydraulique ;

- l'annexe 6.8 du plan local d'urbanisme précise les intérêts écologiques et paysagers qui n'ont pas été pris en compte dans l'autorisation contestée ;

- il est manifeste qu'eu égard aux prescriptions du plan local d'urbanisme de la commune sur la hauteur et la longévité des arbres de la place Aristide Briand, les mesures de compensation prévues ne sont pas suffisantes ;

*Sur les conclusions tendant à ce qu'il soit mis fin à la mesure de suspension :*

- le seul moyen retenu par le juge des référés comme propre à créer, en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée n'est pas fondé sur l'existence d'un vice susceptible d'être régularisé par la délivrance d'une décision de non opposition à déclaration préalable modificative ;

- les moyens soulevés à l'encontre de l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2022 étant, en l'état de l'instruction, propres à créer un doute sérieux quant à sa légalité, la décision modificative n'a pas pu régulariser le seul vice entachant la décision de non opposition à déclaration préalable du 29 août 2022 retenu par le juge des référés dans son ordonnance du 5 octobre 2022 ;

- il n'y a donc pas lieu de mettre fin à la mesure de suspension prononcée par cette ordonnance.

Vu :

- la requête enregistrée le 9 septembre 2022 sous le n° 2204673 par laquelle l'association « Bancs Publics » et autres demandent l'annulation de l'arrêté n° DP 034 301 22 70236 en date du 29 août 2022 ;

- l'ordonnance du juge des référés du 5 octobre 2022 n° 2204788 ;

- la requête enregistrée le 20 janvier 2023 sous le n° 2300319 par laquelle l'association « Bancs Publics » et autres demandent l'annulation de l'arrêté n° DP 034 301 22 70236 M01 en date du 5 janvier 2023 ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Rigaud, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 20 janvier 2023 à 10 heures :

- le rapport de Mme Rigaud, juge des référés ;
- les observations de Me Borkowski, représentant la commune de Sète, qui persiste dans ses écritures en développant les moyens soulevés, et ajoute qu'il n'est pas démontré en quoi la déclaration préalable ainsi régularisée ne permet pas de respecter les prescriptions énoncées par le préfet de l'Hérault dans sa décision du 21 décembre 2022 ;
- et les observations de Me d'Albenas, représentant l'association « Bancs Publics » et autres, qui persiste dans ses écritures en développant les moyens soulevés, et ajoute qu'une nouvelle déclaration préalable tenant compte des prescriptions émises par l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2022 devait être déposée.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par une ordonnance n° 2204788 du 5 octobre 2022, le juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a suspendu l'exécution de la décision de non-opposition à déclaration préalable n° DP 0343012270236 du 29 août 2022 du maire de la commune de Sète. Le juge des référés a considéré propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision, le moyen tiré de l'absence de délivrance par le préfet de l'Hérault de la dérogation prévue à l'article L. 350-3 du code de l'environnement, préalablement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme en litige. Par la présente requête, la commune de Sète demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, de mettre fin aux effets de l'ordonnance n° 2204788 du 5 octobre 2022.

Sur la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté n° DP 034 301 22 70236 M01 en date du 5 janvier 2023 :

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

3. Toute personne intéressée peut présenter, à l'occasion d'une instance engagée par une autre partie sur le fondement de l'article L. 521-4, des conclusions reconventionnelles tendant en outre à ce que soient autrement modifiées les mesures ordonnées par le juge des référés, de telles conclusions sont recevables lorsqu'elles tendent à ce que soit ordonné, dans le cadre d'une telle instance, la suspension d'une autorisation d'urbanisme modificative, laquelle s'incorpore à l'autorisation initiale et y substitue des dispositions nouvelles.

4. Toutefois, en l'état de l'instruction, aucun des moyens soulevés par l'association « Bancs Publics » et autres, tels que visés et analysés dans les visas de la présente ordonnance, n'est de

nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté du maire de la commune de Sète n° DP 034 301 22 70236 M01 en date du 5 janvier 2023.

5. Il en résulte que les conclusions reconventionnelles présentées par l'association « Bancs Publics » et autres tendant à ce que le juge des référés suspende, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté n° DP 034 301 22 70236 M01 en date du 5 janvier 2023 doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner leur recevabilité ni de se prononcer sur la condition d'urgence.

Sur les conclusions tendant à la levée de la mesure de suspension prononcée par l'ordonnance du juge des référés n° 2204788 du 5 octobre 2022 :

6. D'une part, aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais* ». Aux termes de l'article L. 521-4 de ce code : « *Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin* ». La délivrance d'une décision de non opposition à déclaration préalable modificative constitue un élément nouveau au sens et pour l'application de ces dispositions.

7. D'autre part, lorsqu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance de l'autorisation, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'une autorisation modificative dès lors que celle-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédée de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Elle peut, de même, être régularisée par une autorisation modificative si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par l'autorisation initiale a été entretemps modifiée ou si cette règle ne peut plus être regardée comme méconnue par l'effet d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'autorisation initiale.

8. En premier lieu, le juge des référés a retenu comme étant de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision n° DP 0343012270236 du 29 août 2022 par laquelle le maire de la commune de Sète ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée par la commune de Sète en vue de la déplantation des arbres existants et plantation de nouveaux sujets, et réaménagement de la place sur un terrain sis Place Aristide Briand le moyen tiré de l'absence de délivrance par le préfet de l'Hérault de la dérogation prévue à l'article L. 350-3 du code de l'environnement, préalablement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme en litige. Il résulte de l'instruction que par un arrêté en date du 21 décembre 2022, le préfet de l'Hérault a délivré à la commune de Sète l'autorisation de procéder à la déplantation d'arbres d'alignement, au titre de l'article L. 350-3 du code de l'environnement, dans le cadre du projet de réaménagement de la place Aristide Briand à Sète, en couverture du parc de stationnement souterrain prévu sous cette place. Puis, par l'arrêté n° DP 034 301 22 70236 M01 en date du 5 janvier 2023 le maire de la commune de Sète a pris une décision de non opposition à déclaration préalable modificative au visa de l'autorisation préfectorale du 21 décembre 2022.

9. Aucun des moyens soulevés par l'association « Bancs Publics » et autres tels que susvisés, n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision de non opposition à déclaration préalable et de la décision de non opposition à déclaration préalable modificative accordées.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Sète est fondée à obtenir la levée de la suspension de l'exécution de la décision n° DP 0343012270236 du 29 août 2022 de non opposition à la déclaration préalable déposée par la commune de Sète en vue de la déplantation des arbres existants et plantation de nouveaux sujets, et réaménagement de la place sur un terrain sis Place Aristide Briand.

Sur les frais liés au litige :

11. Dans les circonstances de l'espèce, il n'apparaît pas inéquitable de laisser à la charge des parties les frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : Il est mis fin à la suspension de l'exécution de la décision de non-opposition à déclaration préalable n° DP 034 301 22 70236 du 29 août 2022 du maire de la commune de Sète.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association « Bancs Publics », à la commune de Sète, et au préfet de l'Hérault.

Fait à Montpellier, le 26 janvier 2023.

La juge des référés,



L. Rigaud

La greffière,



M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 26 janvier 2023.

La greffière,



M. Chouart

