

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 247.194 du 2 mars 2020

A. 230.039/XIII-8881

En cause : **LHERMITTE Jean**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME et
Florence NATALIS, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Ville de Bastogne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 25 février 2020, Jean LHERMITTE demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du collège communal de Bastogne du 6 décembre 2019 octroyant à Philippe WENER un permis d'urbanisme pour l'abattage d'onze arbres sur un bien sis à Neffe, 175, cadastré 6^e division, section B, n^{os} 417m et 415f, à Bastogne.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 22 janvier 2020, le requérant a sollicité l'annulation et la suspension de l'exécution de la même décision.

Le dossier administratif a été déposé.

Par une ordonnance du 26 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 février 2020 à 10 heures.

M^{me} Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Florence NATALIS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a été entendue en ses observations.

M^{me} Vinciane FRANCK, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 11 janvier 2019, le collège communal de la ville de Bastogne refuse le permis d'urbanisme sollicité par Philippe WENER en vue de l'«abattage d'une haie de hêtres en état de dépérissement» sur un bien sis à Neffe, 175, cadastré 6^e division, section B, n^{os} 417m et 415f, à Bastogne. Le refus est motivé par le fait qu'au vu du litige civil, non clôturé, opposant les époux WENER-TALBOT au requérant et son épouse, propriétaires voisins, la partie adverse «n'est pas actuellement en mesure de se positionner favorablement en toute connaissance de cause».

4. Le 26 juillet 2019, la ville de Bastogne accuse réception d'une nouvelle demande introduite par Philippe WENER, ayant le même objet, et déclare le dossier complet. Onze arbres sont visés par la demande.

Le 13 septembre 2019, le Service public de Wallonie agriculture, ressources naturelles, environnement (A.R.N.E.) émet un avis favorable motivé comme il suit :

« [...], je vous confirme notre avis du 25 octobre 2018 dont copie ci-jointe.

L'expertise phytosanitaire réalisée conclut à proposer l'abattage de 4 arbres dont l'état sanitaire est préoccupant.

Conformément à notre avis du 25/10/2018, par souci de cohérence, afin d'éviter une surveillance des autres arbres et afin d'éviter un accident impactant potentiellement des biens et des personnes, mes services proposent un abattage complet suivi d'une replantation d'un alignement sain.

Néanmoins, par souci d'apaisement (idéalement) entre les deux parties, seul[s] un abattage et une replantation partiels pourraient être envisagés, moyennant une surveillance régulière de l'état sanitaire des arbres non abattus, surveillance qui reste à organiser par les protagonistes».

5. L'expertise phytosanitaire dont question dans l'avis précité a été sollicitée par le requérant et réalisée sur le terrain le 8 décembre 2018. Elle préconise, à titre d'«interventions à effectuer par du personnel qualifié sur les arbres», l'«abattage préventif» pour les arbres numérotés 1, 2, 3 et 11, un «examen visuel (2019) de l'état physiologique» pour les sept autres arbres et une «surveillance rapprochée» pour les arbres 7 et 8. L'auteur de l'étude nuance son analyse, en indiquant notamment qu'une observation de l'état physiologique «à l'été 2019» est indispensable pour confirmer ou infirmer l'expertise, que l'expertise constitue une «photographie sanitaire et mécanique de l'arbre au jour de l'étude», que la durée de validité de celle-ci est «fixée à un an (en attente de l'analyse de l'état physiologique)», que la réalisation d'une expertise doit être complétée par une «visite annuelle des arbres», et que les interventions et suivi doivent être réalisés par du «personnel qualifié» en plusieurs domaines. Le document contient enfin les conclusions et réserves suivantes :

« Dans un premier temps, l'expertise effectuée hors période de végétation n'est pas la période idéale. Durant cette période, les arbres ne possèdent pas leur feuillage et nous avons pu passer à côté d'une mauvaise circulation de la sève via le système racinaire ou d'une déficience en eau dans l'arbre par exemple. De ce fait, les différentes observations et conclusions rendues, basées sur presque exclusivement sur l'analyse de l'état mécanique, peuvent être biaisées ou incomplètes.

Ensuite l'état mécanique général des arbres permet de conclure que la plupart peuvent être conservés moyennant un examen visuel tous les 1 à 2 ans selon les sujets. Ce laps de temps relativement court est justifié par le fait que les arbres possèdent une certaine grosseur et potentiellement dommageables pour la maison voisine en cas de rupture.

Cette planification de la surveillance ne pourra être confirmée que lorsqu'une observation de l'état physiologique des arbres se[ra] effectuée. Elle est indispensable pour compléter les conclusions sur l'état sanitaire des arbres.

L'abattage des 4 arbres est conseillé afin d'assurer la sécurité des biens et des personnes de la propriété voisine ».

6. Le 18 octobre 2019, la partie adverse octroie, sous condition, le permis d'urbanisme sollicité «pour l'abattage des 4 arbres pointés en rouge sur le plan d'implantation».

7. Le 8 novembre 2019, le courtier en assurances du bénéficiaire du permis s'adresse à la partie adverse en ces termes :

« [...]

Monsieur WENER, mon client me fait part de la décision du Collège Communal de la ville de Bastogne en date du 18/10/2019 concernant sa demande d'abattage d'arbres sanitairement exposés entre sa propriété et celle de Monsieur LHERMITE à NEFFE contrairement à l'avis motivé de la DMS qui attire

l'attention sur le caractère dangereux de l'ensemble de ces arbres (11) nous nous étonnons que le Collège n'octroie le permis d'abattage que pour 4 de ceux-ci.

Je me permets d'attirer votre attention sur la responsabilité de la Commune de Bastogne en cas de chute de ces arbres déclaré[s] potentiellement dangereux. En cas de soucis à ce niveau, il est clair qu'un défaut de prévoyance pourrait être reproché sachant que la Commune est au courant de la situation dans son ensemble. En fonction de ceci et de tous les éléments constitutifs de ce dossier je vous remercie de bien vouloir réexaminer ce dossier dans l'intérêt de la Commune et des riverains directement menacés».

8. Le 6 décembre 2019, la partie adverse retire la décision précitée du 18 octobre 2019 et octroie, sous condition, un permis d'urbanisme pour l'abattage des onze arbres visés par la demande.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme il suit :

« [...]

Considérant que la demande vise l'abattage de 11 arbres (10 *Fagus sylvatica* et 1 *Carpinus betulus*) en alignement mitoyen;

Considérant que le demandeur justifie sa demande sur [la] base d'un mauvais état sanitaire des arbres;

Considérant que dans le cadre d'une précédente demande [...], M et Mme Lhermitte-Roufosse ont transmis au Collège communal, par l'intermédiaire de leur Conseil, un rapport d'expertise phytosanitaire;

Considérant que le rapport phytosanitaire précité conclut à proposer l'abattage de 4 arbres dont l'état sanitaire est préoccupant; que ceux-ci sont clairement identifiés sur la carte page 28 dudit rapport (arbres n° 1, 2, 3 & 11);

Considérant que ledit rapport a été transmis au SPW - ARNE - Département de la Nature et des Forêts pour analyse;

Considérant que le SPW - ARNE - Département de la Nature et des Forêts dans son avis du 13.09.2019 [...] indique au Collège communal qu'un abattage partiel et une replantation pourraient être envisagés, moyennant une surveillance régulière de l'état sanitaire des arbres non abattus, surveillance qui reste à organiser par les protagonistes;

Considérant le caractère rural des lieux;

Considérant que les alignements d'arbres participent à maintenir une bonne qualité paysagère;

Considérant cependant qu'il y a lieu de permettre l'élimination d'arbres dont une expertise démontre clairement leur caractère dangereux;

Considérant qu'afin de maintenir une bonne qualité paysagère des lieux, il y a lieu de compenser la perte des arbres malades par une plantation de jeunes sujets;

Considérant qu'en vertu de l'article D.IV.15 du Code, la demande ne requiert pas l'avis du fonctionnaire délégué pour le motif suivant : les actes et travaux visés par l'article R.IV.1-1 S5;

Considérant que le Collège communal a délivré un permis d'urbanisme en date du 18.10.2019 permettant l'abattage de 4 arbres sur les 11 arbres objets de la demande (les arbres considérés par le rapport d'expertise précité comme préoccupants au vu de leur état sanitaire);

Considérant toutefois que le Collège communal a connaissance ce jour de la position de l'assureur du demandeur estimant qu'à partir du moment où le département de la Nature et des Forêts a attiré l'attention du Collège communal sur le caractère potentiellement dangereux de l'ensemble des arbres objet de la demande d'abattage, en cas de sinistre, la responsabilité de la Ville de Bastogne pourrait être engagée sur base d'un défaut de prévoyance;

Considérant que le SPW-ARNE- Département de la Nature et des Forêts dans son avis du 13.09.2019 [...] indique au Collège communal marquer son accord sur un abattage complet suivi d'une replantation d'un alignement sain;

Considérant que le retrait d'un acte administratif individuel est admis durant un délai de 60 jours de la prise dudit acte;

Considérant que le délai susvisé n'est pas encore dépassé;

Considérant que le Tribunal de Première Instance du Luxembourg dans son jugement du 24.06.2016 autorise l'abattage des arbres conformément à l'article 34 alinéa 2 du Code rural; que ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel de Liège via un arrêt du 05.09.2018».

IV. Absence de la partie adverse à l'audience

9. À l'audience du 28 février 2020, la partie adverse n'a pas comparu et n'était pas représentée. En vertu de l'article 4, alinéa 4, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la partie adverse est censée acquiescer à la demande de suspension. Elle a toutefois déposé le dossier administratif. Par ailleurs, ce défaut ne dispense pas le Conseil d'État de vérifier le bien-fondé de la demande.

V. Le recours à la procédure d'extrême urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

10. Sur l'extrême urgence à statuer, le requérant expose que, vu la date prévue pour les travaux telle qu'annoncée par le bénéficiaire du permis attaqué, à savoir les 3 et 4 mars 2020, et la nature de ceux-ci, l'acte attaqué aura été mis à exécution avant qu'un arrêt puisse être rendu selon la procédure de suspension ordinaire et puisse, dès lors, éviter l'apparition des inconvénients graves liés à cette exécution.

Il estime par ailleurs avoir fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible.

11. Quant à la gravité des inconvénients occasionnés par la mise en œuvre du projet, il fait valoir que l'acte attaqué est susceptible de causer une détérioration de son cadre de vie, dès lors qu'il permet l'abattage d'onze arbres situés sur la limite séparative de sa propriété, que cela modifiera en profondeur l'aspect de la parcelle «actuellement "très verte"», et qu'il n'aura plus vue sur une haie d'arbres d'une hauteur majestueuse mais directement sur l'habitation du bénéficiaire du permis, lui «causant un impact visuel majeur ainsi qu'une perte d'intimité».

V.2. Examen

12. Au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose notamment une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation. Le § 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au § 1^{er}.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain; une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre ou l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué présenterait des inconvénients d'une suffisante gravité, telle que, s'il fallait attendre l'issue de la procédure en annulation ou, comme en l'espèce, de la procédure en suspension ordinaire, il risquerait de se trouver «dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles » (*Doc.parl.* Sénat, session 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 13).

L'urgence s'apprécie au regard des intérêts invoqués par la partie requérante. À cet égard, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique.

13. La procédure d'extrême urgence, quant à elle, doit demeurer exceptionnelle parce qu'elle réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense des parties adverses ou intervenantes, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Elle ne se conçoit que lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les inconvénients susvisés revêtant une gravité suffisante. L'allégation selon laquelle la procédure de suspension ordinaire sera impuissante à trancher le litige en temps voulu ne suffit pas, elle doit

s'accompagner de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci.

14. En l'espèce, le permis d'urbanisme autorise l'abattage d'onze arbres dont l'alignement est classé. Certes, l'acte attaqué oblige le bénéficiaire du permis à replanter une haie de hêtres d'une longueur de 50 mètres « dès la première saison adéquate consécutive à la réalisation des travaux ». Toutefois, l'écoulement de nombreuses années apparaît comme nécessaire pour que les arbres replantés atteignent la taille des arbres remarquables entretemps abattus, de sorte que le cadre de vie du requérant sera sérieusement altéré à long terme, ce qui constitue un inconvénient d'une gravité suffisante.

Par ailleurs, la circonstance que les travaux d'abattage sont programmés les 3 et 4 mars 2020, fût-ce sous réserve de ce que permettra la météorologie, établit à suffisance que la procédure de référé ordinaire ne permettrait pas de prévenir utilement les inconvénients invoqués. Enfin, ayant introduit le recours en extrême urgence le 25 février 2020, dès la prise de connaissance de l'agenda du bénéficiaire de l'acte attaqué quant à sa mise en œuvre, le requérant a fait preuve de la diligence requise pour saisir le Conseil d'État dès que possible.

La demande de suspension est recevable en tant qu'elle est introduite selon la procédure d'extrême urgence.

VI. Le premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

15. Le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de « la violation de l'article 160 de la Constitution, des articles 14 et 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Il fait grief à l'acte attaqué de procéder au retrait de la décision précitée du 18 octobre 2019 sans identifier l'illégalité dont elle serait entachée, alors que le retrait d'une telle décision administrative ne peut intervenir que si l'acte retiré est illégal et s'il intervient dans le délai de soixante jours durant lequel l'acte peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Il observe que si la motivation de l'acte attaqué fait apparaître les craintes de la partie adverse de voir intenter, à son encontre, une action en responsabilité, elle n'établit nullement l'existence d'une illégalité affectant la décision retirée, que la partie adverse ne

précise pas *expressis verbis* qu'elle considère la décision du 18 octobre 2019 comme irrégulière, que le courrier de l'assureur n'établit pas l'illégalité de l'acte retiré et que la partie adverse ne dit même pas s'en approprier les motifs.

VI.2. *Examen prima facie*

16. Un acte administratif individuel créateur de droits régulier ne peut en principe pas être retiré, sauf si le législateur le prévoit expressément, si le retrait est nécessaire pour assurer l'exécution d'une annulation contentieuse, ou si l'intéressé en fait la demande; un acte administratif individuel créateur de droits irrégulier ne peut être retiré que pendant le délai de recours devant le Conseil d'État ou, si un recours en annulation a été introduit, jusqu'à la clôture des débats; il ne peut être dérogé à ce principe qu'au cas où une disposition législative expresse le prévoit, lorsque l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il doit être tenu pour inexistant, ou encore lorsqu'il a été suscité par des manœuvres frauduleuses, cette dernière notion devant recevoir une interprétation restrictive.

17. En l'espèce, le permis d'urbanisme du 18 octobre 2019, retiré par l'acte attaqué, autorisait uniquement l'abattage de quatre arbres alors que la demande de Philippe WENER porte sur une haie d'onze arbres. Si l'intervention de l'assureur du bénéficiaire de cet acte peut être considérée comme constituant une requête gracieuse de l'intéressé tendant au réexamen de sa demande par l'autorité, la décision administrative initiale qui ne l'a accueillie que partiellement a vocation à modifier l'ordonnancement juridique, non seulement à l'égard du demandeur de permis mais aussi à l'égard du voisin requérant, copropriétaire des arbres mitoyens concernés et adversaire du projet dès l'origine.

Il s'ensuit que l'acte retiré par l'acte attaqué doit être considéré comme créateur de droits pour le bénéficiaire de l'autorisation partielle d'abattage mais aussi pour le copropriétaire de la haie qui se plaignait du projet, en tant que celui-ci a été partiellement refusé. L'acte attaqué qui procède audit retrait devait, partant, être motivé formellement, notamment, quant aux irrégularités qui justifient le retrait du permis d'urbanisme n'accueillant la demande que pour quatre des onze arbres visés par la demande de permis.

18. À cet égard, l'acte attaqué constate que le retrait intervient alors que le délai de recours n'est pas dépassé mais il ne contient aucun motif établissant l'irrégularité de la décision retirée. *Prima facie*, la justification d'une telle irrégularité ne peut en effet pas être déduite du seul constat qu'à la suite de l'octroi partiel de l'autorisation d'abattage du 18 octobre 2019, l'assureur du demandeur a transmis sa position selon laquelle la responsabilité de la partie adverse, avisée du

danger potentiel de l'ensemble des arbres, pourrait être engagée sur la base d'un défaut de prévoyance et que le D.N.F. a marqué son accord sur un abattage complet. Au demeurant, l'avis du D.N.F. indiquait tout autant, dans un « souci d'apaisement » entre parties, qu'« un abattage et une replantation partiels » pouvaient être envisagés sous condition.

En conséquence, il n'est pas établi, au terme d'un examen en extrême urgence, que la décision retirée serait irrégulière, à défaut de motivation de l'acte attaqué quant à ce.

Dans cette mesure, le premier moyen est sérieux.

VII. Conclusions

19. Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

Celle-ci doit être ordonnée non seulement en tant que l'acte attaqué octroie le permis d'urbanisme pour l'abattage des onze arbres visés dans la demande mais également en tant qu'il retire la décision du collège communal du 18 octobre 2019 autorisant l'abattage des quatre arbres numérotés 1, 2, 3 et 11.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du collège communal de la ville de Bastogne du 6 décembre 2019 retirant la décision du 18 octobre 2019 octroyant à Philippe WENER un permis d'urbanisme pour l'abattage de quatre arbres sur le même bien sis à Neffe 175, cadastré 6^e division, section B, n^{os} 417m et 415f, à Bastogne et octroyant le permis d'urbanisme sollicité par Philippe WENER pour l'abattage d'onze arbres sur ce même bien.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur à la partie adverse n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le deux mars deux mille vingt par :

Colette DEBROUX,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Colette DEBROUX