

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

n° 259.136 du 14 mars 2024

A. 241.406/XIII-10.287

En cause : **M.C.,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Michel PICHAULT et
 Benjamin WALPOT, avocats,
 rue Louvrex 55-57
 4000 Liège,

 contre :

la commune de Soumagne,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Thierry WIMMER et
 Nadia El MOKHTARI, avocats,
 rue Mitoyenne 9
 4840 Welkenraedt.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 6 mars 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 14 novembre 2023 par laquelle le collège communal de la commune de Soumagne délivre, sous conditions, un permis d'urbanisme à S. B. ayant pour objet la construction d'une habitation, sur une parcelle sise rue Joly à Cerexhe-Heuseux et cadastrée Soumagne, 5^e division, section C, n° 105C et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

2. La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Par une ordonnance du 7 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Benjamin Walpot, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Thierry Wimmer, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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

3. Le 27 avril 2023, S.B. dépose une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune de Soumagne ayant pour objet la construction d'une habitation sur une parcelle sise rue Joly à Cerexhe-Heuseux et cadastrée Soumagne, 5^e division, section C, n° 105C.

Le bien est repris pour partie en zone d'habitat à caractère rural et pour l'autre en zone agricole au plan de secteur de Liège, adopté par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987.

4. Le 4 mai 2023, la commune de Soumagne déclare le dossier de demande incomplet.

Les documents complémentaires sont déposés à l'administration communale le 12 juin 2023.

Un accusé de réception de dossier complet est établi le 21 juin 2023.

5. Divers avis sont sollicités et émis en cours de procédure administrative.

6. En sa séance du 26 juillet 2023, le collège communal émet un rapport favorable conditionnel sur le projet, qu'il transmet le lendemain au fonctionnaire délégué.

7. Le 25 août 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis défavorable au motif que le projet empiète sur la zone agricole. Il précise que son avis pourra être revu sur la base de plans modificatifs répondant à ses remarques.

8. En sa séance du 30 août 2023, le collège communal autorise le dépôt de plans modificatifs.

9. Le 14 septembre 2023, S. B. dépose des plans modificatifs.

10. Le 28 septembre 2023, la direction juridique, des recours et du contentieux du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW émet un avis favorable.

11. En sa séance du 4 octobre 2023, le collège communal donne un avis favorable conditionnel sur le projet tel qu'adapté par les plans modificatifs.

12. Le 10 novembre 2023, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable conditionnel.

13. En sa séance du 14 novembre 2023, le collège communal décide d'octroyer, sous conditions, le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

14. Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 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 paragraphe 1^{er}.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

15. Le moyen unique est pris de la violation des articles D.IV.35, D.IV.53, R.IV.4-7, R.IV.4-10 et R.IV.35 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la circulaire ministérielle du 14 novembre 2008 relative à la protection des arbres et haies remarquables, à la plantation d'essences régionales en zone rurale et aux plantations au sein d'un dispositif

d'isolement, ainsi que de l'erreur de droit, de l'erreur de fait, de l'insuffisance, de l'absence et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

16. La partie requérante fait grief à l'acte attaqué de ne pas tenir compte de l'existence d'un arbre remarquable planté à proximité immédiate et d'autoriser des travaux qui sont de nature à mettre en péril son existence et s'implantent à moins de 5 mètres du droit de sa couronne. Elle estime que l'autorité devait motiver adéquatement sa décision à cet égard et interroger le département de la nature et des forêts (DNF).

Photographies à l'appui, elle expose qu'un tilleul d'un gabarit imposant est implanté sur sa parcelle, à proximité immédiate de la limite mitoyenne avec la parcelle du projet litigieux et dont la couronne déborde sur celle-ci. Elle soutient qu'il doit être considéré comme étant un arbre remarquable au sens de l'article R.IV.4-7 du CoDT dès lors qu'il est visible dans son entièreté depuis l'espace public et qu'il présente une circonférence supérieure à 150 centimètres mesurée à 150 centimètres du sol, soit, en l'espèce, de 250 centimètres.

Elle assure que cet arbre a une importance particulière dans le patrimoine local du village étant le dernier des tilleuls rappelant que la placette située au croisement de la rue Joly et la rue du parc était auparavant surnommée la place des tilleuls (« pless di tiyoûs »).

17. Elle fait valoir que le dossier de demande de permis d'urbanisme, dont la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, ne tient pas compte de l'existence de cet arbre remarquable. Si elle observe que le tilleul litigieux est représenté sur un plan joint au dossier de demande, elle estime toutefois que c'est en sous-estimant la taille de la couronne de l'arbre.

Elle assure qu'aucun relevé n'a été réalisé quant à l'étendue du système racinaire de l'arbre.

18. Elle relève qu'il ressort des plans de la demande que le projet prévoit la création d'une allée piétonne couverte d'un empièchement directement sous la couronne de l'arbre concerné, ainsi que la pose de drains dans le sol de la parcelle. Or, elle fait valoir qu'un tel dispositif nécessite d'entreprendre des actes et travaux à proximité immédiate du tilleul, tels que du terrassement ou du tassement, ainsi que l'utilisation d'engins de chantier. Elle assure que ces travaux sont susceptibles d'entraîner la section de racines ou leur asphyxie, mettant ainsi en péril l'existence de cet arbre.

Elle souligne que la pose de drains de dispersion enterrés sont prévus sous la couronne de l'arbre. Elle craint que ces travaux portent également atteinte au système racinaire de l'arbre alors qu'aucun relevé des racines n'a été réalisé.

Elle tire du fichier écologique des essences que les tilleuls disposent d'un système racinaire dense et oblique de telle sorte que des racines se sont étendues en profondeur et en direction de la parcelle voisine. Elle ajoute que ces arbres développent un important système racinaire en surface qui peut dépasser leur hauteur totale.

Elle relève que la construction projetée prendra place à 5,73 mètres de la limite mitoyenne, tandis que la couronne de l'arbre a une projection allant jusqu'à près de 6 mètres. Elle en déduit que l'habitation prévue s'implantera directement sous la couronne de l'arbre et que les terrassements nécessaires à la construction auront lieu sous celle-ci. Elle expose qu'il est constant que les terrassements nécessaires débordent de la zone de construction et qu'ils empiéteront un peu plus sous l'arbre. Selon elle, ces travaux sont de nature à porter atteinte au système racinaire de l'arbre et à empêcher le développement de sa couronne.

Elle pointe que la circulaire ministérielle du 14 novembre 2008 précitée indique qu'aucune construction ou installation « ne peut prendre place à moins de 5,00 m du droit de la couronne de l'arbre » et crée une zone de protection autour de cet arbre. Elle définit le droit de la couronne d'un arbre comme étant le pourtour de la surface délimitée par la projection verticale au sol de la couronne de l'arbre. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas être adéquatement motivé alors que la zone de protection établie par cette circulaire accueillera tant l'allée piétonne que l'habitation projetée.

19. Elle fait encore valoir qu'en exécution des articles D.IV.35 et R.IV.35 du CoDT, il appartenait à l'autorité compétente d'interroger le DNF dès lors que les travaux projetés portent préjudice au système racinaire d'un arbre remarquable, ce qu'elle n'a pas fait.

V.2. Examen prima facie

V.2.1. Préambule : qualification du tilleul litigieux

20. Conformément à l'article R.IV.4-7, 2°, du CoDT, sont considérés comme arbres et arbustes remarquables, alors qu'ils n'ont pas été répertoriés sur des

listes établies conformément à l'article R.IV.4-9 en application du *primo* de la même disposition, ceux qui répondent aux conditions suivantes :

« pour autant qu'ils soient visibles dans leur entièreté depuis un point de l'espace public :

a) les arbres à haute tige dont le tronc mesuré à cent cinquante centimètres du sol présente une circonférence de minimum cent cinquante centimètres ;

[...]

Ne sont pas concernés les arbres constitutifs de boisement ou d'alignements destinés à une exploitation sylvicole ou à l'agroforesterie ».

Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Un tel contrôle ne se limite pas aux pièces produites par la partie requérante mais doit s'opérer au regard des autres informations portées à sa connaissance, dont le dossier administratif.

21. En l'espèce, il ressort des photographies reprises dans le dossier de demande de permis, tel que complété à la suite du dépôt des plans modificatifs, que le tilleul litigieux est visible dans son entièreté depuis la rue Joly, qui relève du domaine public. Par ailleurs, si la photographie produite par la partie requérante quant au calcul de la circonférence du tilleul ne permet pas de s'assurer que le tronc de l'arbre présente au moins une circonférence de 150 centimètres mesurée à 150 centimètres du sol, l'experte en sciences agronomiques mandatée par la bénéficiaire du permis expose, dans son étude du 7 mars 2024 « mesures de préservation d'un tilleul lors de travaux de construction rue Joly 16A Cerexhe-Heuseux », que « le diamètre du tronc est estimé à 50cm et sa hauteur à 22m ». Un tel diamètre dépasse la circonférence de 150 centimètres requise. Bien qu'il ne soit pas précisé à quelle hauteur cette évaluation est opérée, il peut être considéré, à ce stade de la procédure, qu'elle paraît être rencontrée à une hauteur de 150 centimètres du sol, vu la largeur relativement constante du fût du tilleul. Il s'ensuit que, sous réserve d'un examen plus approfondi de la question dans le cadre du recours en annulation, le tilleul concerné doit être considéré, à ce stade, comme étant un arbre remarquable au sens de l'article D.IV.4-7, 2°, a), du CoDT.

V.2.2. Sur les griefs pris du caractère lacunaire du dossier de demande et de la motivation de l'acte attaqué

22. Les lacunes d'un dossier de demande de permis ou les erreurs entachant les documents qui l'accompagnent ne sont de nature à affecter la légalité du permis délivré que si l'autorité a été induite en erreur ou n'a pas pu se prononcer en pleine connaissance de cause du fait de ces lacunes ou de ces erreurs. Ces défauts

n'entraînent en principe l'annulation de l'autorisation que si celle-ci a été accordée en méconnaissance de cause par l'autorité, celle-ci n'ayant été complètement et exactement informée ni par le dossier de demande ni d'une autre manière. Les inexactitudes ou carences éventuelles d'un dossier de demande peuvent en effet être palliées par d'autres informations. En principe, il revient à celui qui dénonce les lacunes susvisées de rendre vraisemblable que ces défauts ont empêché l'administration d'apprécier convenablement la demande et qu'en leur absence, elle aurait pu être amenée à prendre une décision différente.

Par ailleurs, l'article D.IV.53 du CoDT dispose, en ses alinéas 1^{er} et 3, comme il suit :

« Sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

[...]

Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ».

La notion de « motivation adéquate » au sens de cet article rejoint et précise celle qui figure à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, un permis d'urbanisme, comme tout acte administratif individuel au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

Ainsi, notamment, un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui le délivre estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer l'autorité compétente, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer

concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant.

Enfin, la circulaire ministérielle du 14 novembre 2008 relative à la protection des arbres et haies remarquables, à la plantation d'essences régionales en zone rurale et aux plantations au sein d'un dispositif d'isolement (*Mon. b.*, 10 février 2009, 2^e éd., p. 9241) dispose, sous le point 1 « Mesures de protection des arbres et haies remarquables », ce qui suit :

« b) Afin de ne pas porter préjudice à la survie des arbres remarquables, aucune nouvelle construction et installation ne peut prendre place à moins de 5,00 m du droit de la couronne de l'arbre, sauf due motivation. De même, la distance séparant le pied des haies remarquables à la nouvelle construction ou installation est au minimum de 2,00 m ».

Cette circulaire n'a pas de valeur réglementaire. Par la disposition qui précède, elle se limite à formuler une recommandation à l'égard des autorités et services administratifs compétents pour connaître des demandes de permis d'urbanisme.

23. En l'espèce, bien que les plans déposés à l'appui de la demande de permis ne permettent pas de figurer correctement la couronne du tilleul concerné, le dossier de demande, tel que complété au stade du dépôt des plans modificatifs, comporte diverses photographies qui représentent clairement l'arbre en question. Par ailleurs, les plans permettent d'identifier clairement les actes et travaux prévus en profondeur. Il n'est ainsi pas démontré, de manière plausible, que le contenu du dossier de demande a empêché l'auteur de l'acte attaqué d'apprécier convenablement la demande au regard de la présence du tilleul litigieux.

L'acte attaqué expose ce qui suit :

« [...] »

Considérant que le projet de cette nouvelle construction, au regard des différents éléments du dossier et au vu du reportage photographique :

- Respecte les gabarits du bâti existant (hauteur du faîtage, 203 cm plus bas que l'habitation située à droite du bien et hauteur sous corniche 30 cm plus haut que cette même habitation) ;
- S'intègre dans son environnement par le choix des matériaux (briques de ton gris nuancé) et par sa volumétrie relativement simple ;
- Limite les nuisances pour le voisinage, par la situation du bien qui est la dernière parcelle en zone d'habitat à caractère rural le long d'une rue peu fréquentée de 400 cm de large, aboutissant sur des terrains agricoles ;

Considérant que, dans la mesure du possible, le projet vise au maintien des éléments végétaux dans l'objectif de préserver le cadre biologique local et d'intégrer au mieux le projet dans son environnement ; que la suppression

inévitables de certains éléments biologiques sera compensée par la plantation d'arbres et arbustes dans les espaces de rencontre et les zones de cours et jardins prévus ; que, bien que le projet ait un impact sur le milieu naturel local, aucun milieu d'intérêt biologique ne sera touché ;

Considérant que le volume de déblais induit par le terrassement nécessaire à l'implantation de la construction d'une habitation sera limité aux semelles de fondation ou radiers ; que les déblais liés aux constructions seront évacués conformément au décret relatif à la gestion et à l'assainissement des sols ;

[...]

Considérant que les prescriptions et conditions auxquelles ce projet est subordonné apparaissent suffisantes pour d'une part, garantir la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'environnement, à la population vivant à l'extérieur de l'établissement et aux personnes se trouvant à l'intérieur de celui-ci, et d'autre part, rencontrer les besoins sociaux, économiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité ;

Considérant au vu de cette analyse que les pièces et documents fournis dans le cadre de cette demande de permis d'urbanisme sont suffisants compte tenu de l'objet de la demande de permis d'urbanisme pour que l'Autorité communale puisse se prononcer en pleine connaissance de cause ».

Il est en outre assorti notamment de la condition suivante :

« - L'arbre situé à droite du bien, en limite mitoyenne, devra être conservé et protégé pendant toute la durée du chantier (racine et couronne) ».

Il ressort des motifs et de la condition précités que l'auteur de l'acte attaqué a tenu compte du tilleul litigieux pour apprécier l'admissibilité du projet. Il impose à sa bénéficiaire de réaliser les actes et travaux en conservant et en protégeant l'arbre concerné, tant ses racines que sa couronne.

Il n'est pas démontré, de manière plausible, que les spécificités du projet autorisé par l'acte attaqué impliquent que sa réalisation va nécessairement mettre en péril l'arbre concerné. Au contraire, l'étude réalisée le 7 mars 2024 par une experte en sciences agronomiques mandatée par la bénéficiaire du permis tend à infirmer cette assertion. En outre, il n'appartient pas au Conseil d'État de préjuger d'une mauvaise exécution de l'acte attaqué pour appréhender sa légalité, laquelle s'apprécie au jour de son adoption.

Une telle motivation est adéquate au sens des articles D.IV.53, alinéas 1^{er} et 3, du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée. En imposant la sauvegarde du tilleul au titre de condition et sachant que, pour l'essentiel, la zone de protection accueillera l'allée piétonne, l'acte attaqué explicite à suffisance la raison pour laquelle son auteur entend s'écarter de la recommandation formulée dans la circulaire du 14 novembre 2008 de ne pas

permettre de nouvelle construction et installation à moins de 5 mètres du droit de la couronne de l'arbre. La mention au dispositif que le titulaire du permis devra respecter cette circulaire doit se comprendre en tenant compte de cet écart.

Les griefs ne sont pas sérieux.

V.2.3. Sur les griefs pris du défaut de consultation du DNF

24. L'article D.IV.35 du CoDT dispose, en ses alinéas 2 et 3, comme il suit :

« Le Gouvernement détermine les cas où la consultation d'un service ou d'une commission est obligatoire en tenant compte de la situation du projet et de ses spécificités.

Outre les avis obligatoires, le collège communal, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement peuvent solliciter l'avis des services ou commissions qu'ils jugent utile de consulter ».

Il résulte de l'article R.IV.35-1 du même code que le DNF doit être consulté pour tout projet visant à « abattre, porter préjudice au système racinaire ou modifier l'aspect d'un arbre ou arbuste remarquable ou d'une haie remarquable ».

Une telle formalité, si elle est substantielle dès lors qu'elle est prévue dans l'intérêt de l'administré, n'est pas d'ordre public.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit que les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État » et « [s]elon [laquelle] le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

25. En l'espèce, sans devoir se prononcer sur la question de savoir si le projet peut, en soi, porter préjudice au système racinaire concerné, il y a lieu de

constater que l'acte attaqué impose, au titre de condition, qu'il ne soit pas porté atteinte au tilleul litigieux, en ce compris son système racinaire. Dans ces circonstances, l'absence de consultation du DNF, à supposer qu'elle s'imposait, n'a pas pu avoir une influence sur le sens de la décision prise et n'a pas privé la partie requérante d'une garantie. Un tel grief est étranger à la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

La partie requérante n'a *prima facie* pas intérêt à un tel grief, qui est partant, irrecevable.

26. Il s'ensuit que le moyen unique doit être rejeté.

VI. Conclusions

27. L'une des 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 ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 mars 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders