

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

n° 264.614 du 22 octobre 2025

A. 241.819/XIII-10.347

En cause :
1. D.F.,
2. A.P.,
3. L.E.,
ayant tous élu domicile chez
M^{es} Matthieu GUIOT et Alexia FIEVET, avocats,
chaussée de Louvain 431F
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 30 avril 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de la décision du 13 février 2024 par laquelle le fonctionnaire délégué octroie à l'association sans but lucratif (ASBL) Centre régional de l'enfance et de la famille un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une crèche de 35 places sur un bien sis rue des Moulins à Grez-Doiceau et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 260.896 du 2 octobre 2024 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 11 octobre 2024 par la partie adverse.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pierre Malka, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 29 août 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 octobre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Alexia Fievet, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 260.896 du 2 octobre 2024. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

4. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles D.IV.4, D.IV.35, D.IV.53, R.IV.4-7, R.IV.26-1 et R.IV.35-1 du Code du développement territorial (CoDT), des articles D.50, D.62 à D.77 du livre I^{er} du Code de l'environnement ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à

la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles considèrent que le dossier, en particulier la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, la note d'intention et les plans, est lacunaire dans la mesure où il ne reprend pas les sept arbres remarquables qui se situent sur la parcelle, et n'indique pas non plus que l'un de ces arbres doit être abattu. Elles ajoutent que l'annexe 7 du CoDT, visée à l'article R.IV.26-1 du CoDT, aurait dû être complétée par le demandeur du permis.

Selon elles, ces lacunes doivent entraîner l'annulation de l'acte attaqué puisqu'à leur estime, le DNF a été induit en erreur en étant d'avis que le permis ne pourrait être mis en œuvre que sous la condition selon laquelle « aucun préjudice ne sera porté au système racinaire et aucune modification de l'aspect de l'arbre remarquable ne sera permis sans permis d'urbanisme préalable ». À leur estime, le projet ne permet pas de répondre à cette condition puisque le DNF s'est fondé sur la circonstance qu'aucun arbre remarquable ne devait être abattu alors que, précisément, la demande implique l'abattage d'un tel arbre (un Micocoulier de Virginie).

En outre, elles notent que 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 dispose que tout l'abattage d'arbres remarquables est interdit à l'exception de certaines hypothèses. Elles font valoir que cette circulaire indique également qu'aucune nouvelle construction ou installation ne peut être érigée ou installée à moins de 5 mètres du droit de la couronne de l'arbre. Elles soulignent que le Conseil d'État a déjà pu juger qu'un chemin ou une route constituent des « constructions » au sens d'autres dispositions en matière d'urbanisme. Elles ajoutent que la demande de permis implique la création d'un parking à moins de 5 mètres d'un arbre remarquable, ce qui témoigne de l'incohérence de l'avis du DNF au regard de cette réalité. Elles exposent que, si la demande n'avait pas comporté de telles lacunes, son avis aurait pu être défavorable, et par voie de conséquence, aboutir au refus de délivrance du permis sollicité.

Elles estiment encore que, dans la mesure où des arbres remarquables sont concernés par le projet, la notice d'évaluation des incidences aurait dû consacrer des développements relatifs à l'incidence du projet sur ces arbres, notamment quant à une éventuelle alternative d'implantation du projet sur un autre lieu moins dommageable pour l'environnement que celui choisi par le demandeur du permis. Elles relèvent à cet égard que l'auteur de l'acte attaqué lui-même émet le constat qu'une implantation alternative du bâtiment aurait pu être envisagée.

Elles déplorent qu'alors que la circulaire précitée exige que tout abattage d'un arbre remarquable soit dûment justifié par certaines circonstances exceptionnelles, rien de tel ne figure dans la motivation de l'acte attaqué. Elles en concluent que la ligne de conduite que le Gouvernement wallon s'est fixée n'a pas été respectée et qu'il n'a pas pu se prononcer sur le projet en connaissance de cause.

B. Le mémoire en réponse

5. La partie adverse répond que les lacunes éventuelles de la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement ont été palliées par l'auteur de l'acte attaqué, comme en témoigne la motivation de celui-ci.

Elle met en exergue la condition, imposée dans le permis contesté, de replanter un Micocoulier. Elle estime que cet élément établit que l'autorité a statué en parfaite connaissance de cause.

IV.2. Examen

6. Par l'arrêt n° 260.896 du 2 octobre 2024, rendu sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, il a été jugé ce qui suit :

« 1.1 S'agissant de l'abattage du Micocoulier de Virginie, 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, publiée au *Moniteur belge* du 10 février 2009, dispose notamment, sous le point 1 "Mesures de protection des arbres et haies remarquables", comme il suit :

“ a) Les demandes de permis d'urbanisme portant sur l'abattage d'un ou de plusieurs arbres remarquables ou d'une ou plusieurs haies remarquables repris sur les listes visées aux articles 266, 6° et 267, 5° du Code doivent être refusées, à l'exception des hypothèses suivantes :

- l'abattage est justifié par l'état sanitaire ;
- le maintien de la végétation présente un danger immédiat pour la sécurité des personnes ou des biens ;
- un intérêt jugé supérieur doit être sauvegardé ;
- l'abattage est justifié par des circonstances exceptionnelles.

Toute décision autorisant l'abattage doit être dûment justifiée au regard de l'une ou l'autre exception visée ci-dessus”.

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. Elle peut être considérée comme une ligne de conduite.

Une telle ligne de conduite est destinée à orienter le pouvoir discrétionnaire de l'administration de manière cohérente. Celle-ci peut s'en écarter moyennant une motivation adéquate et doit même le faire si les circonstances particulières de la demande le commandent.

1.2 Il convient de rappeler que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'exigence de motivation formelle d'un acte administratif est proportionnelle au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

1.3 En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué justifie l'autorisation d'abattage du Micocoulier de la manière suivante :

“ Considérant qu'en termes de végétation, le parc du Coullemont compte quelques arbres remarquables dont un micocoulier situé dans l'aire du projet, repris dans la liste arrêtée par le Gouvernement wallon, (référence 25037/49-5) ;
Considérant que la notice d'incidences sur l'environnement ne mentionne nullement cet arbre remarquable qui d'après le plan, serait abattu (erronément identifié comme une bourdaine) et que cela nécessitera l'avis du SPW-DNF ;
Considérant que le plan ne reprend pas les dimensions réelles des couronnes des différents sujets et ne permet donc pas de tenir compte de la hiérarchie de la végétation, amenant à mettre en valeur les sujets qui le méritent ;
Considérant qu'étant donné l'espace disponible sur le site, l'implantation du bâtiment aurait pu être étudiée afin d'éviter de devoir supprimer cet arbre et que d'importantes modifications du relief du sol n'impactent négativement les réseaux racinaires des arbres les plus proches, certains étant classés comme remarquables”.

Il suit de ces motifs que l'autorité a bien identifié l'arbre à abattre comme étant un Micocoulier de Virginie et non un “*Rhamnus frangule* (Nerpun ou Bourdaine)”, comme l'avait identifié le demandeur de permis. Elle indique ensuite de manière sibylline, alors que le DNF s'est déjà prononcé sur la demande de permis mais non sur l'abattage de cet arbre, qu'un tel abattage “nécessitera l'avis du DNF”. Elle semble ensuite déplorer l'absence d'alternative recherchée pour l'implantation du bâtiment projeté en raison, précisément, des répercussions irrémédiables sur le Micocoulier de Virginie, arbre remarquable.

1.4 Cet arbre est repris dans la liste approuvée par l'arrêté ministériel du 26 janvier 2022 approuvant les listes des arbres, arbustes et haies remarquables, publié au *Moniteur belge* du 15 avril 2022.

La lettre D figurant dans une colonne du tableau de l'annexe de cet arrêté indique que l'inscription de cet arbre a été approuvée pour son intérêt dendrologique. Aucune pièce du dossier administratif ne comporte de précision sur les particularités de ce Micocoulier, cette absence pouvant notamment s'expliquer par l'erreur du demandeur de permis portant sur l'essence de l'arbre à abattre.

Partant, si l'auteur de l'acte attaqué impose comme condition de replanter un Micocoulier, aucun élément ne permet d'affirmer que cette action compensera l'abattage de cet arbre remarquable.

Or, dès le moment où elle reconnaît l'impact négatif de cet abattage, l'autorité délivrante est tenue de justifier l'intérêt et les effets de la mesure de replantation imposée au regard des incidences attendues sur l'aménagement local bâti ou non bâti.

De plus, l'auteur de l'acte attaqué ne justifie pas non plus l'abattage de l'arbre au regard de la circulaire du 14 novembre 2008 précitée alors que la ligne de conduite qui est recommandée ne semble pas suivie.

1.5 En conclusion, la motivation du permis entrepris n'est pas adéquate et ne témoigne pas d'une connaissance suffisante des circonstances de l'espèce dans le chef de son auteur, de sorte que le grief est sérieux.

2.1 S'agissant de l'atteinte alléguée au système racinaire des autres arbres remarquables, l'article D.IV.53 du CoDT dispose comme il suit en ses deux premiers alinéas :

“ 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.
Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation”.

Les conditions qui assortissent un permis d'urbanisme doivent être précises et limitées quant à leur objet, et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. Elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni quant à l'opportunité de s'y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Ainsi, elles ne peuvent pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d'un tiers ou d'une autre autorité. Ces diverses limites à l'admissibilité des conditions assortissant la délivrance d'un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l'une ou à l'autre d'entre elles, elle ne peut pas être admise.

2.2 L'article D.62 du livre I^{er} du Code de l'environnement est libellé de la façon suivante :

“ § 1^{er}. Toute demande de permis comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement.

§ 2. Qu'il s'agisse de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ou de l'étude d'incidences sur l'environnement, celle-ci identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

- a. la population et la santé humaine ;
- b. la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE ;
- c. les terres, le sol, le sous-sol, l'eau, l'air, le bruit, les vibrations, la mobilité, l'énergie et le climat ;
- d. les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;
- e. l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d).

§ 3. Les incidences, visées au paragraphe 2, sur les facteurs y énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et/ou de catastrophes pertinents pour le projet concerné”.

Il est constant que 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.

2.3 La circulaire ministérielle du 14 novembre 2008 précitée dispose notamment ce qui suit, sous le point 1 intitulé "Mesures de protection des arbres et haies remarquables", 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".

2.4 En l'espèce, au regard des éléments produits par les parties requérantes, il semble en effet qu'au moins un arbre remarquable (listé 49/7 "Catalpa Ovata – Catalpa jaune") se situe à moins de cinq mètres d'une des constructions du projet.

2.5 À cet égard, comme relevé au point 1.3, l'auteur de l'acte attaqué relève que le plan ne reprend pas les dimensions réelles des couronnes des différents sujets. Il indique également qu' "étant donné l'espace disponible sur le site, l'implantation du bâtiment aurait pu être étudiée afin d'éviter de devoir supprimer cet arbre et que d'importantes modifications du relief du sol n'impactent négativement les réseaux racinaires des arbres les plus proches, certains étant classés comme remarquables".

Le dispositif de l'acte attaqué impose le respect de la condition suivante :

" Maintenir et préserver tous les arbres du site (tant les fruitiers, récents ou anciens, que les arbustes, à déplacer le cas échéant) dont les sujets remarquables, durant toute la durée des travaux : aucun dépôt de terres et/ou de matériaux, aucun creusement ne pourra avoir lieu dans un rayon de minimum 5 m autour de chaque sujet présent sur le site".

2.6 L'extrait de la motivation formelle reproduit ci-avant témoigne, dans le chef de son auteur, d'un manque de connaissance quant à l'impact potentiel des constructions envisagées par le projet sur le système racinaire de certains arbres, qu'ils soient remarquables ou non. Si l'autorité délivrante édicte une condition relative au maintien et à la préservation de tous les arbres du site, elle reconnaît dans le même temps qu'elle n'a pas la possibilité de vérifier, au préalable, qu'une telle condition est réalisable sans que les plans joints à la demande ne doivent être modifiés, ce qui contrevient à l'article D.IV.53 du CoDT précité.

De plus, l'auteur de l'acte attaqué fait implicitement référence aux recommandations de la circulaire propres au système racinaire des arbres remarquables mais émet lui-même des doutes sur la possibilité de préservation du système racinaire de ces arbres, tandis que les plans semblent confirmer l'existence d'au moins une construction projetée à moins de cinq mètres d'un arbre remarquable.

2.7 Une telle motivation formelle est à tout le moins insuffisante, de sorte que le grief est sérieux.

3.1 Enfin, l'article R.IV.26-1, § 1^{er}, alinéa 4, du CoDT dispose ce qui suit :

“ Lorsque la demande de permis d'urbanisme porte exclusivement des actes de boisement, de déboisement, d'abattage d'arbres isolés à haute tige, de haies ou d'allées, de culture de sapins de Noël, d'abattage, qui portent préjudice au système racinaire, ou de modification de l'aspect d'un ou plusieurs arbres, arbustes ou haies remarquables, de défrichement, de modification de la végétation d'une zone dont le Gouvernement juge la protection nécessaire, elle est introduite en utilisant le formulaire repris en annexe 7 qui en fixe le contenu”.

3.2 En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme porte principalement sur la construction d'une crèche et d'aménagements en lien avec celle-ci. Elle ne concerne pas exclusivement des actes d'abattage d'arbres isolés, de sorte que le grief pris de l'absence de l'annexe 7 manque en droit.

4. En conclusion, le premier moyen est sérieux en ses deux premiers griefs ».

La procédure en annulation n'ayant pas révélé d'élément nouveau de nature à remettre en cause les conclusions de l'arrêt de suspension, il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé par cet arrêt.

Le premier moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

6. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure « dans les limites fixées par l'article 30/1, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 13 février 2024 par laquelle le fonctionnaire délégué octroie à l'ASBL Centre régional de l'enfance et de la famille un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une crèche de 35 places sur un bien sis rue des Moulins à Grez-Doiceau.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

Les contributions prévues à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidées à la somme de 48 euros, sont mises à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1.200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 octobre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Lionel Renders