

LA MOTIVATION DES PERMIS D'URBANISME

PAQUES-NOPERE-THIEBAUT
Association d'avocats

Sujets abordés

- introduction
- sources juridiques de l'obligation de motiver
- étendue de la motivation
- 13 pièges à éviter
- les dérogations
- les conditions
- conséquences du non respect de ces règles
- le CoDT

Introduction et constats

- Une **jurisprudence très abondante** du Conseil d'Etat qui sanctionne :
 - formules stéréotypées
 - affirmations non justifiées
 - absence totale de motivation
- Une **méconnaissance des règles de base** en la matière
- Existence d'un **flou certain** – impossibilité d'objectiver complètement le travail

Sources juridiques de l'obligation de motiver

- **Loi du 29 juillet 1991** relative à la motivation formelle

2 objectifs :
- convaincre l'administré
- permettre le contrôle des motifs

- **CWATUPE** – encadre l'appréciation et donc motivation

Exemples : compatibilité avec le voisinage –
conditions des dérogations !!!

- La jurisprudence du **Conseil d'Etat**

Exemples : changement d'attitude – permis de régularisation

Etendue de la motivation - I

trois principes de base à retenir :

1. Motivation doit figurer dans l'acte
 - Ajouts ultérieurs ne peuvent compenser la motivation défailante
 - Utilisation des formulaires
2. Enoncer les circonstances de fait et de droit qui servent de fondement
 - Examen toujours in concreto – référence à directive générale
 - Formules stéréotypées

Etendue de la motivation - II

3. Motivation doit être adéquate : affaire de quantité et de qualité

- **Suffisante** :

- minimum légal (dans certains cas) + éléments déterminants
- dépend de l'importance de l'acte
- dépend de la marge d'appréciation de l'autorité – plus la compétence est liée et plus la motivation peut être succincte
- les conditions peuvent servir de motivation = « *bouée de secours* »

- **Exacte** :

- pas d'erreur de droit ou de fait
- contradiction dans les motifs

Etendue de la motivation - III

- Motivation doit toujours démontrer **un examen concret** du cas d'espèce :
 - Pas de considérations générales et abstraites

Ex : Si des citations des brochures explicatives du R.G.B.S.R. reproduites dans le permis d'urbanisme attaqué révèlent que l'expression contemporaine n'est pas incompatible avec le R.G.B.S.R. applicable dans le village concerné, la motivation concrète du permis doit encore indiquer adéquatement comment, dans le cas précis, l'expression contemporaine du projet s'intègre harmonieusement dans le cadre bâti (CE, n° 225.013, 8/10/12)

Ex : hangars FRISOMAT

Synthèse (I)

1. Minimum légal (motivation précise obligatoire) + éléments déterminants

En vertu de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 et de l'article 108, § 1er, alinéa 1er, 2o, du CWATUPE, un permis d'urbanisme doit être motivé, c'est-à-dire énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui l'a délivré estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion évolutive 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'incidence inacceptable 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 et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié. Il découle de ce qui précède qu'une décision délivrant un permis d'urbanisme pour la construction d'un immeuble n'est pas valablement motivée lorsqu'elle n'indique en aucune manière les raisons pour lesquelles l'autorité a considéré que le projet s'intégrait correctement au cadre bâti environnant alors qu'il a pour effet de priver l'habitation voisine d'une part essentielle de son ensoleillement (CE, n° 223,507, 17/05/13).

2. Toujours examen in concreto – pas de considérations générales applicables à tous les projets du même type

Synthèse (II)

3. Ampleur dépend de importance de l'acte

4. Si conditions ou critères particuliers de délivrance – obligation de justifier de ces conditions dans la motivation

ex. : caractère indispensable du bâtiment d'exploitation agricole – logement de l'exploitant en zone d'activité économique

Hypothèses spécifiques : 13 pièges à éviter

1. Enquête publique et réponse aux réclamations

- ✓ Réclamations ne lient pas l'autorité
- ✓ Réclamant doit trouver réponse dans l'acte
- ✓ Réclamations fondées sur des considérations d'ordre urbanistique
- ✓ Répondre si proposition de localisation alternative
- ✓ Réclamations portant sur des éléments de droit
- ✓ Lettre de réclamation en dehors de enquête publique, après l'enquête publique ou émise lors d'une enquête publique précédente
- ✓ Perte de valeur des immeubles voisins

2. Compatibilité avec le voisinage – art. 26 et 27 du CWATUPE

- ✓ Ne pas mettre en péril la destination principale
- ✓ Compatibilité avec voisinage
- ✓ = cumul de deux conditions différentes

Hypothèses spécifiques : 13 pièges à éviter

3. Changement d'attitude

- ✓ Fondement = principe de bonne administration
- ✓ Hypothèses : refus et délivrance (ou inverse), décision dans autre(s) dossier(s) similaire(s), projet de plan ou de règlement
- ✓ Principe : indiquer les éléments nouveaux qui justifient le changement d'attitude

4. Motivation par référence

- ✓ OK mais doivent être reproduits dans l'acte !
- ✓ Quid de l'avis du Fonctionnaire délégué ?

5. Éléments futurs et appréciation ultérieure

- ✓ Pas d'éléments futurs et incertains
- ✓ Pas d'appréciation en deux temps, sous réserve d'une autre décision ou sous condition suspensive : ex. : approbation d'un plan des abords, dépôt d'un plan modificatif, solliciter l'avis du Service Incendie

Hypothèses spécifiques : 13 pièges à éviter

6. Permis de régularisation

- ✓ Démontrer que la décision n'est pas infléchie par le poids du fait accompli
- ✓ Droit applicable = celui du moment de l'infraction ou du moment de la délivrance (art. 155, § 6)

7. Avis discordants – obligatoires ou facultatifs - ! avis du FD (motivation plus circonstanciée si on s'en écarte)

8. Incidences sur l'environnement

- ✓ Faut-il apprécier (et donc s'exprimer dans la motivation) sur l'incidence environnementale de la construction ?
- ✓ Trois fondements :
 - ✓ art. D.64 Code de l'environnement : « *le permis ou le refus de permis doivent être motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article 50* »
 - ✓ art. 1^{er} du CWATUP
 - ✓ art. 26-27 du CWATUP : activités non résidentielles en z. habitat

Hypothèses spécifiques : 13 pièges à éviter

9. Non-respect d'une disposition à valeur indicative

10. Permis d'urbanisme dans un permis de lotir/urbanisation

- ✓ La compétence n'est entièrement liée !
- ✓ Une motivation (succincte) s'impose

11. Bien classé

Lorsqu'une demande de permis d'urbanisme concerne un projet prévu sur un site faisant l'objet d'une procédure de classement, il appartient à l'autorité administrative chargée d'instruire et de délivrer le permis d'urbanisme, éclairée notamment par l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, de s'assurer que le projet n'est pas de nature à compromettre effectivement la préservation du site, c'est-à-dire de vérifier que le projet est compatible avec les valeurs qui sont à la base du classement ou de la proposition de classement. Si le classement n'interdit pas expressément toute construction, il ne permet d'autoriser des actes et travaux que dans la mesure décrite ci-dessus (CE, n° 224.469, 9/8/13)

Hypothèses spécifiques : 13 pièges à éviter

12. Caractère indispensable des bâtiments d'exploitation en zone agricole

art. 35 : « *elle ne peut comporter que les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants* ».

+ Idem : en zone d'activité économique pour le logement de l'exploitant et du personnel de gardiennage – « *pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exigent* »

13. Suggestions de l'étude des incidences

soit on les intègre – pas de problème

soit on les écarte et il faut les justifier

soit on les intègre sous forme de conditions (!!! conditions des conditions)

Dispense de réaliser une étude d'incidences

- Art. D.68. Code de l'env. :
 - soit sur liste des EIE obligatoires : arrêté du 4 juillet 2002
 - soit l'autorité qui reçoit la demande, ou à défaut l'autorité qui statue sur le permis, peut imposer l'EIE si elle estime que le projet risque d'avoir des incidences notables sur l'environnement
- Il faut :
 - décision explicite et motivée
 - pas de clause de style
 - application concrète aux caractéristiques du projet
 - le solde de la motivation peut servir mais utile d'indiquer (« pas nécessité de réaliser EIE, pour les motifs suivants et tout autre développé ci-après »)

Dérogations : spécificités (I)

1. Dérogations – généralités

- ✓ Ne concerne que les dispositions à valeur réglementaire
- ✓ Motivation plus circonstanciée !
- ✓ Motiver par rapport aux conditions de la dérogation - voir disposition(s) concernée(s) (art.113 et 114 CWATUPE)
- ✓ Répondre aux réclamations et avis
- ✓ Qui doit motiver ? = l'autorité compétente pour accorder la dérogation
 - commune : PCA, RCU, permis de lotir/urbanisation (sauf art. 127)
 - fonctionnaire délégué : dérogation aux PS (art. 110, 111, 112), RRU et 127 (dans ce dernier cas, même dérogations aux documents communaux)

Dérogations : spécificités (II)

2. Dérogations aux plans, règlements communaux et permis de lotir/urbanisation

a) Caractère **marginal** de la dérogation

- **Soit** ne pas porter atteinte à une donnée essentielle, **soit** la norme doit conserver une portée significative dans le solde de son champ d'application
sujets exclus ? – dérogation au zonage possible si on ne dénature pas la zone
- **Nombre** des dérogations n'est pas un critère (???)
- Attention : pas de **critique de la norme** en tant que tel – p. ex : obsolescence de la norme (mais voir CE, n° 196,271 : performance énergétique des bâtiments)

Dérogations : spécificités (III)

b) Accorder « *à titre exceptionnel* » (art. 114)

1. D'abord examiner la possibilité d'appliquer la norme
 2. Démontrer « la nécessité de déroger à une norme pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis »
- Ne suffit pas de démontrer que pas d'incidence négative sur le bon aménagement des lieux
 - D'une manière générale, ce n'est pas pcq cela fait partie du programme du demandeur et que cela ne nuit pas à l'environnement bâti que la dérogation peut être accordée
- Ex. : j'empiète de 20 cm dans la zone de cours et jardins, je dépasse de qq centimètres la hauteur sous corniche autorisée, ...

Dérogations : spécificités (IV)

c) Incidence paysagère

- + respecter, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage (sites bâtis ou non bâtis) = analyse de l'incidence paysagère
- en trois temps :
 - D'abord identifier les lignes de force du paysage,
 - ensuite déterminer impact paysager du projet,
 - enfin expliquer en quoi le projet respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage
- seulement si incidence paysagère :

C.E., n° 197,525, 29 octobre 2009, Hoebeke : une motivation est requise à cet égard « *à tout le moins s'il existe une difficulté concrète à ce sujet* »

Les conditions

- ✓ Conditions doivent être **précises** et ne pas laisser de marge de manœuvre au demandeur – ne pas faire de *l'architecture écrite*
- ✓ Limitées à des **éléments accessoires**
- ✓ Pas de **conditions suspensives**
- ✓ Pas de **décision en deux temps** : dépôts de plan des abords ou autres documents
- ✓ Pas de délivrance avec **obligation de respecter un avis pas encore rendu**

DU CWATUP AU CODT



Bernard PAQUES
AVOCAT

RAPPEL : SOUS LE CWATUP

	SCHEMAS <i>Objectifs ?</i>	PLANS <i>Où construire ?</i>	REGLEMENTS <i>Ct construire ?</i>
REGION	SDER	Plan de secteur	RRU
COMMUNE	SSC RUE	PCA	RCU

CoDT et terminologie

- On déroge à un document à valeur réglementaire = *normes*
 - + des conditions à respecter
 - + enquête publique

- On s'écarte d'un document à valeur indicative = *indications*
 - **CWATUP** : il suffit de produire une motivation adéquate + pas de noyau dur
 - **CoDT** : on doit respecter des conditions pour s'écarter

SOUS LE CoDT : a priori + de souplesse

	SCHEMAS <i>Objectifs ?</i>	PLANS <i>Où construire ?</i>	REGLEMENTS <i>Ct construire ?</i>
REGION	SDTW	Plan de secteur	GRU
+SIEURS COMMUNES	Schéma pluricommunal		
COMMUNE	SDC (ex SSC) SOL (ex RUE et PCA)	PCA	GCU

LES GUIDES D'URBANISME – CONTENU - PROCÉDURE

- RRU et RCU deviennent des guides d'urbanisme
- un guide régional et un guide communal
- valeur indicative sauf guide régional pour sujets suivants:
 - contraintes géotechniques et risques majeurs;
 - accessibilité pour PMR
 - règlement centre ancien protégé et RGBSR
 - qualité acoustiques des bâtiments autour de certaines zones proches des aéroports
- + conditions d'écart à justifier dans la motivation

CoDT – hypothèses de dérogation

- Seuls le plan de secteur et certains sujets du guide régional ont valeur indicative
- Dérogations possibles :
 - transformation, agrandissement et reconstruction des bâtiments existants (ex-art.111, al. 1^{er}) (D.IV.6)
 - transformation et agrandissement de la bonne zone vers la mauvaise pour des besoins économiques et touristiques (ex-art. 111, al. 2) (D.IV.7)
 - modules de productions d'électricité et de chaleur à implanter dans la mauvaise zone pour desservir un bâtiment situé dans la bonne zone (D.IV.8)
 - règle de comblement (ex-art. 112) (D.IV.9)
 - en cas de compétence du FD pour la délivrance (ex-art. 127) (! liste des équipements communautaires concernés) (D.IV.11)

CoDT – la motivation des dérogations

Art. D.IV.13 : Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

!!! Produire une motivation portant sur chaque condition

CoDT – la motivation des dérogations

1° justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé

= principe général – pas de considérations générales et non spécifiques au cas d'espèce

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application

voir l'incidence de la dérogation sur le solde du plan ou du guide

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis

CoDT – la motivation des écarts

Art. D.IV.5 : Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

CoDT – la motivation des écarts

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation

- ❑ *ne pas compromettre* : ne pas toucher ou ne pas menacer (mettre à mal)
- ❑ *les objectifs contenus dans le document* :
 - soit ceux énoncés au chapitre « *objectifs* » (! rien dans le contenu du guide et dans les anciens documents)
 - soit ceux qui sous-tendent les dispositions du document

Exemples : quel est l'objectif ?

- ❑ *écart par rapport à l'affectation d'un ex-PCA*
- ❑ *écart par rapport à une pente de toiture pour réaliser une toiture plate (partielle)*

CoDT – la motivation des écarts

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis

Protection des paysages bâtis ou non bâtis

*comprend les actions de **conservation et de maintien** des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine*

Gestion des paysages bâtis ou non bâtis

*comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de **guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales***

Aménagement des paysages bâtis ou non bâtis

comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages

MAIS ARRET HOEBEKE