



LA MOTIVATION DES PERMIS D'URBANISME : UNE EXPÉRIENCE UCCELLOISE

Lors de la délivrance des permis d'urbanisme, les communes sont obligatoirement confrontées à l'exercice périlleux de motiver leur décision.

La critique est facile. Il peut, en effet, toujours y avoir une imperfection dans la rédaction d'une motivation. Un riverain mécontent trouvera systématiquement quelque point à critiquer ou une lacune, un oubli, une imprécision dans la décision.

Est-ce à dire qu'il est impossible de motiver une décision ? Non. Des règles existent en la matière et la jurisprudence du Conseil d'Etat nous donne les pistes pour parfaire la motivation, ce qui demandera précision et rigueur.

Après quelques rappels des notions de base, l'objectif de la présente contribution sera de faire part d'une expérience de terrain, avec ses réussites et ses échecs, au travers de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Base légale de la motivation des permis d'urbanisme

Il n'y a aucun doute sur le fait que les permis d'urbanisme entrent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En effet, la loi du 29 juillet 1991 s'applique aux actes administratifs individuels. L'acte administratif est défini comme " *un acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou plusieurs administrés ou d'une autorité administrative* ".

Un permis d'urbanisme est une décision à portée individuelle, et qui produit des effets juridiques à l'égard d'un ou plusieurs administrés. On peut citer notamment le droit de construire, le droit de changer la destination d'un immeuble,...

Les grands principes de la motivation

a) L'obligation de motivation

La loi sur la motivation formelle impose à toute autorité administrative l'obligation de motiver les actes administratifs à portée individuelle.

L'absence de motivation pourra conduire à l'annulation du permis d'urbanisme par le Conseil d'Etat.

b) L'étendue de la motivation

Mais que recouvre cette notion d'obligation de motivation ? La loi stipule en son article 3 que la motivation " *consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de fait et de droit qui servent au fondement de la décision* ".

Cependant, cette obligation de motivation n'est pas absolue. En effet, " *l'obligation de motiver en la forme la décision (...) doit être comprise raisonnablement : il appartient à l'autorité auteur de l'acte de mentionner les raisons qui la conduisent à prendre cette décision, mais elle n'est pas tenue de rédiger une motivation spécifique sur tous les aspects de cet acte ; (...)* il ne peut non plus être exigé d'une autorité administrative qu'elle énonce formellement un truisme (...) " ².

La motivation doit être **adéquate**, suffisante, exacte, pertinente, complète, claire, précise...

c) Adéquate

La motivation doit permettre au destinataire de la décision et aux tiers de comprendre pourquoi, comment et sur quelle base elle a été prise. Ainsi, si l'autorité ne doit pas répondre individuellement à toutes les réclamations qui sont émises, il est impératif que chaque réclamant soit en mesure de trouver dans la motivation de l'acte, les éléments de réponse nécessaires à ses observations.

d) Des motifs suffisants et exacts

Elle doit reposer sur des motifs suffisants et exacts. L'inexactitude des motifs du permis d'urbanisme pourra conduire à l'annulation de celui-ci.

Ainsi, dans une affaire ³ opposant Uccle à des riverains attaquant la construction d'une maison de repos, la commune avait imposé comme condition à la demande de permis d'urbanisme, en application de l'article 191 du CoBAT (Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire), que le demandeur dépose des plans modifiés indiquant clairement " *les emplacements [de parkings] attribués aux voisins et les servitudes existantes adaptées, en accord avec les voisins* ". Les plans ont été déposés mais sans qu'un accord ne soit intervenu avec les bénéficiaires de ces servitudes. La Commune a néanmoins délivré le permis sur base des plans déposés estimant que la condition était remplie. Le Conseil d'Etat a alors considéré que " *les motifs de l'acte attaqué, constatant qu'il est satisfait à la condition précitée, sont entachés d'une inexactitude* ", et a conclu à l'annulation du permis.

e) Pas de clauses de styles

La motivation ne peut pas être constituée de formules stéréotypées.

Les affirmations telles que " *les terrasses au rez-de-chaussée et au premier étage peuvent être acceptées* " ⁴ ou " *le projet engendre une architecture hybride et non composée tant sur le plan des volumes que sur le plan des façades* " ⁵ ont été considérées comme s'apparentant à une clause de style qui n'est ni suffisante, ni adéquate.

1 Art. 1, Loi 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, M.B., 12.09.1991, p. 19976.

2 C.E., JOURDE et cts, n°222.539, 18 février 2013.

3 C.E., SANDRA et cts, n°225.962, 27 décembre 2013.

4 C.E., Commune d'Uccle, n°204.958, 9 juin 2010.

5 C.E., Commune d'Uccle, n°204.958, 9 juin 2010.



f) La motivation par référence

Enfin, si la motivation doit en principe se retrouver dans le corps de l'acte, **la motivation par référence** à un avis émis dans le cadre de la procédure est admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat pour autant toutefois que l'avis en question soit reproduit ou joint en annexe à l'acte et/ou connu de son destinataire et respecte lui-même les exigences de motivation formelle ⁶.

Ainsi, dès lors que des documents ont été soumis à enquête publique, on pourra y faire référence sans s'exposer à la critique du Conseil d'Etat.

Dans le même ordre d'idée, mettre des documents en annexe à un permis (longue motivation des réponses aux arguments d'une enquête publique) sera également autorisé.

La motivation spécifique

Il existe un certain nombre de cas dans lesquels il appartient à l'autorité de motiver spécialement sa décision. On parlera alors de motivation renforcée.

Les cas évoqués ci-dessous reprennent, selon nous, les difficultés les plus souvent rencontrées lors de la motivation des permis d'urbanisme.

a) Les réclamations émises lors d'une enquête publique

En principe, il faut répondre à l'ensemble des réclamations et/ou observations émises lors de l'enquête publique. Néanmoins, la réponse ne doit pas être individuelle, elle peut être globale, pour autant que chaque réclamant retrouve la réponse à sa réclamation dans le dispositif de l'acte ⁷. L'important est que le réclamant comprenne comment ses arguments ont été pris en compte.

Remarquons qu'il n'est pas nécessaire de répondre à des réclamations qui ne portent pas sur des aspects urbanistiques proprement dits. Néanmoins, il est alors prudent de préciser que l'on ne répond pas à tel ou tel argument pour cette raison. On utilisera une formule du type : " pour le solde des observations, elles ne ressortissent pas aux aspects urbanistiques ".

Enfin, une condition imposée par le Collège et répondant à un argument soulevé dans une réclamation est considérée par la jurisprudence du Conseil d'Etat comme constituant une réponse adéquate ⁸. En effet, les conditions imposées sont de nature à démontrer que l'autorité a analysé le projet de manière concrète.

b) Les avis recueillis dans le cadre de la procédure

Bien que les avis recueillis en cours d'instance n'aient pas pour effet de lier l'autorité compétente, qui dispose toujours d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation sur le projet, il n'en demeure pas moins que la commune qui souhaiterait s'écarter d'un tel avis devra motiver spécialement sa décision à ce propos.

La décision, si elle n'intervient qu'en fin de procédure, éclairée par l'avis de la commission de concertation et celui du fonctionnaire délégué, comportera les motifs qui devront " *permettre de comprendre pourquoi certaines options proposées par les instances d'avis n'ont pas été retenues* ". Cette obligation de motivation porte " *tant sur les avis obligatoires que sur les avis facultatifs recueillis à l'initiative de l'autorité locale* " ¹⁰.

c) Les dérogations

Une dérogation implique que l'autorité délivrante s'écarte de la règle. Elle devra donc expliquer de manière précise les raisons qui l'ont amenée à autoriser cette dérogation et contribuent à assurer l'objectif du bon aménagement des lieux.

La motivation sera renforcée, et le permis particulièrement motivé " *quant à cette dérogation et ce, tant quant à son caractère exceptionnel qu'en égard aux conditions de fond* " ¹¹. Signalons que cette jurisprudence a toutefois été remise en question par un arrêt ultérieur du Conseil d'Etat qui considère que le droit bruxellois ne prévoit pas le caractère exceptionnel de la dérogation ¹². La dérogation devra donc être particulièrement motivée " *au regard du bon aménagement des lieux et de l'intégration au cadre bâti et non bâti* " ¹³.

Ainsi le Conseil d'Etat n'a pas considéré comme une motivation adéquate le fait " *d'appliquer une règle dérogeant à la destination de la zone* " en prenant comme référence " *un immeuble certes situé en face du projet (...), sans prendre en considération l'ensemble de la typologie des immeubles existant dans cette rue* " ¹⁴.

d) Les modifications imposées par le CoBAT

L'article 191 du CoBAT est rédigé comme suit :

" *Le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le gouvernement peuvent imposer des conditions qui impliquent des modifications des plans déposés à l'appui de la demande.*

Dans ce cas, pour autant que les modifications n'affectent pas l'objet de la demande, sont accessoires et qu'elles visent

6 Voir sur ce point B. PAQUES, " La motivation des permis d'urbanisme : un art ou une science ? ", *Amén-Env.*, 2003/3, p. 159.

7 Voir B. PAQUES, *op. cit.*, *Amén-Env.*, p. 157 et la jurisprudence citée ; J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, in " Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois Régions ", 2^{ème} éd., pp. 361 et s..

8 Voir B. PAQUES, *op. cit.*, *Amén-Env.*, p. 156 ; Pour une application de ce principe à Uccle : C.E.,SCHNELL, n°203.840, 10 mai 2010.

9 C.E., BERNARD HODJEFF, n°163.262, 5 octobre 2006.

10 C.E., BERNARD HODJEFF, n°163.262, 5 octobre 2006.

11 C.E., DANLOY, n°102.361, 21 décembre 2001.

12 C.E., BIESMANS, n°218.833, 5 avril 2012.

13 C.E., DE VILLANFAGNE, n°184.715, 25 juin 2008.

14 C.E., DE VILLANFAGNE, n°184.715, 25 juin 2008.



à répondre aux objections suscitées par les plans initiaux, ou qu'elles visent à faire disparaître de la demande les dérogations visées aux articles 153, §2, et 155, §2, sans affecter cependant l'objet de la demande, le permis peut être octroyé dès réception des modifications

(...)

Lorsque les conditions imposées par l'autorité ne respectent pas les conditions visées à l'alinéa 2, les plans modifiés, le cas échéant accompagnés d'un complément au rapport d'incidences, doivent être à nouveau soumis aux actes d'instruction”.

L'article 191 du CoBAT vise donc deux hypothèses qu'il ne faut pas confondre et qui feront l'objet d'une motivation très différente.

Dans la première hypothèse, les modifications imposées par l'autorité répondent à trois conditions cumulatives :

- ne pas affecter l'objet de la demande ;
- être accessoires ;
- répondre aux objections suscitées par les plans initiaux ou à faire disparaître certaines dérogations.

Lors de la motivation du permis d'urbanisme, l'autorité sera donc particulièrement attentive à motiver sa décision au regard de ces trois points.

On a souvent tendance à oublier le caractère accessoire des modifications. La jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁵ admet que plus le projet est important, plus les conditions peuvent être nombreuses. Il faut donc être attentif tant au nombre de conditions qu'à leur ampleur au regard du projet.

Ainsi, sont considérées comme accessoires : “ *des modifications qui n'impliquent aucun changement du gabarit, du volume, de la structure, de la répartition ou de l'affectation des espaces par rapport aux plans déposés initialement ; qui n'ont qu'un impact mineur sur le projet architectural global et ne procèdent pas d'options architecturales et esthétiques fondamentalement différentes du projet initial*”¹⁶.

Citons à titre d'exemple :

- un projet d'aménagement d'un hall sportif, pour lequel l'ensemble des conditions émises ont été considérées comme accessoires¹⁷ :
 - l'enfoncement de la nouvelle construction de soixante centimètres dans le sol,
 - la réalisation des aménagements qui renforcent la verdurisation du site et la présentation d'un plan paysager qui renforce les écrans vis-à-vis des propriétés voisines, et qui indique notamment les arbres qui seront abattus, ceux qui ont été replantés ces dernières années, et ceux qui le seront ;

- la suppression de toute ambiguïté quant au nombre d'emplacements de parking, soit nonante emplacements ;
- la mise en conformité à l'avis du Service de la Voirie en ce qui concerne les bassins d'orage, en proposant quatre bassins d'une capacité totale de soixante-sept mille litres au sud du bâtiment ;
- la réponse aux impositions émises dans le permis d'urbanisme précédant en ce qui concerne l'aménagement paysager du parking et la réalisation de ces aménagements avant toute construction sur le site.

- le réaménagement d'un home en immeuble à appartements¹⁸, pour lequel les modifications suivantes ont été considérées comme accessoires :

- le rassemblement des trois emplacements de parking en zone de recul ;
- le regroupement des accès au logement en sous-sol et au duplex en un accès unique ;
- l'amélioration de l'éclairage naturel des chambres du rez-de-jardin impliquant la suppression d'une cloison ainsi que la création d'un décrochement du mitoyen au premier étage ;
- la modification de baies.

N'a pas été considéré comme accessoire :

- les suppressions d'un immeuble à appartements (5 logements) ainsi que d'une partie du parking souterrain sous cet immeuble (de 34 à 20 places) dans un projet qui comprenait deux ensembles de 10 maisons et un immeuble à 5 logements.¹⁹

Dans la seconde hypothèse, les modifications imposées ne répondent pas aux trois conditions cumulatives prévues par le CoBAT. Dans ce cas, la demande devra être soumise à nouveau aux actes d'instructions requis. La motivation fera alors apparaître que les modifications apportées sont trop importantes ou modifient l'objet de la demande, et il faudra préciser le stade de la procédure de reprise de l'instruction.

Il faudra également être attentif au fait que le libellé d'une condition doit toujours être précis, clair et n'être sujet à aucune interprétation, tout en restant dans le cadre de l'urbanisme.

e) La motivation spécifique des modifications apportées d'initiative en application de l'article 126/1 du CoBAT

L'article 126/1 du CoBAT est le pendant de l'article 191 en ce qu'il permet au demandeur de permis d'urbanisme de prendre l'initiative de la modification. Le demandeur peut donc introduire des plans modifiés. La différence essentielle est qu'il peut le faire à tout moment de l'instruction de sa demande de permis.

¹⁵ Voir sur ce point J. VAN YPERSELE et B. LOUVEAUX, *op. cit.*, pp. 575 et s., ainsi que toute la jurisprudence citée.

¹⁶ C.E., JOURDE et cts, n°222.539, 18 février 2013.

¹⁷ C.E., JOURDE et cts, n°222.539, 18 février 2013.

¹⁸ C.E., GRATON, n°203.838, 10 juin 2010.

¹⁹ C.E., LEBRUN, n°186.236, 11 septembre 2008.



Du point de vue de la motivation, nous renvoyons à ce qui a été exposé ci-avant en ce qui concerne les modifications imposées suite à l'application de l'article 191 du CoBAT.

f) **Changement d'attitude de l'autorité**

Si la commune, en cours d'instruction de la demande de permis, change d'avis ou modifie son attitude, il faudra impérativement veiller à ce que la motivation du permis permette de comprendre les raisons qui l'ont amenée à ce revirement.

Dans la pratique, ce revirement peut reposer sur :

- des éléments nouveaux (dont l'application de l'article 126/1 du CoBAT, dans l'hypothèse où le demandeur de permis d'urbanisme propose des alternatives à son projet),
- une nouvelle explication par rapport à une alternative proposée dans le projet, des analyses complémentaires fournies par un expert (telle que des études d'ensoleillement ou de bruit,...), un courrier de riverain, un avis d'instance,
- une meilleure connaissance du projet suite à une visite sur place.

Dans ces cas-là, la motivation devra être précise et complète quant à la chronologie des événements.

En effet, *“ toute demande de permis d'urbanisme doit être envisagée dans sa globalité et dès lors en fonction de ses antécédents ”*²⁰.

Dans une affaire dans laquelle la commune avait modifié sa décision par rapport à un projet précédent, en se fondant sur une condition alternative émise par le fonctionnaire délégué dans son avis conforme, le revirement d'attitude était motivé par le fait que cette condition alternative tendait *“ vers les objectifs de la condition du collège ”*. Dans son arrêt²¹, le Conseil d'Etat a annulé le permis d'urbanisme pour les motifs suivants : *“ cette justification (...) ne permet pas de comprendre pourquoi le collège a renoncé à la condition renforcée des avis (...) ”* précédemment émis.

g) **Permis de régularisation**

En principe, les actes et travaux énumérés à l'article 98, §1^{er} du CoBAT doivent faire l'objet d'un permis d'urbanisme préalable. Il arrive dans certaines circonstances que des travaux soient réalisés sans autorisation. Il est alors généralement admis qu'un permis de régularisation puisse être obtenu après la réalisation des travaux mais sans que le poids du fait accompli ne puisse infléchir la décision de l'autorité compétente.

Dans ce cas, l'instruction de la demande de permis qui incombera à la commune devra faire l'objet d'une analyse particulière et sa décision devra faire l'objet d'une motivation spécifique.

*“ La motivation doit être adéquate, pertinente et d'autant plus précise et complète lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, une motivation particulière étant en effet nécessaire afin de permettre, tant aux intéressés qu'au Conseil d'Etat, de vérifier que l'appréciation du bon aménagement des lieux n'est pas infléchie par le poids du fait accompli ”*²².

A noter que selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, l'appréciation du projet en régularisation doit se faire au regard de la législation applicable et de la conception du bon aménagement des lieux en vigueur au moment où les actes et travaux ont été réalisés²³. Il faudra donc déterminer avec la plus grande précision possible, la date à laquelle les actes et travaux en infraction ont été réalisés et indiquer ces éléments dans la motivation du permis d'urbanisme.

Conclusions

Tout au long de cette contribution nous avons vu l'importance qu'il y a à motiver adéquatement un permis d'urbanisme.

En effet, la motivation permet, tant au bénéficiaire du permis qu'aux citoyens riverains, de comprendre les raisons qui ont amené le Collège des Bourgmestres et Echevins à délivrer une autorisation pour un projet urbanistique.

La motivation constitue généralement l'élément essentiel de contestation d'un permis d'urbanisme.

Une motivation parfaite n'existe pas. Comme on a pu le lire, la motivation formelle des permis d'urbanisme est un exercice difficile. C'est aussi une arme à double tranchant. L'absence de motivation expose l'acte à une annulation devant le Conseil d'Etat, et l'excès de motivation peut parfois être source d'erreur (éléments hors propos, inexactitudes, contradictions,...). Un dosage subtil sera donc de mise !



Lydie Jerkovic
Commune d'Uccle, service d'Urbanisme

Plus d'info :

Pour en savoir plus sur la motivation :
voir notre Manuel Pratique du mandataire communal sur www.avcb.be > Publications, spécialement :

- La motivation matérielle des actes administratifs
- La motivation formelle des actes administratifs

20 C.E., BERNARD HODJEFF, n°163.262, 5 octobre 2006.

21 C.E., BERNARD HODJEFF, n°163.262, 5 octobre 2006.

22 C.E., Commune d'Uccle, n°204.958, 9 juin 2010.

23 Voir. B. Pâques, op. cit., *Amén-Env.*, p. 160 et la jurisprudence citée.