

La motivation des permis d'urbanisme : une expérience ucquoise

Didier Heymans – Architecte directeur

Lydie Jerkovic - Juriste

GTI Lex

24 février 2014

La motivation des permis d'urbanisme: une expérience uccloise

- A. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs
- B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme
- C. La forme de la motivation

Conclusions

1. Champ d'application

- 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,
- qui produit des effets juridiques à l'égard d'un ou plusieurs administrés.

Ex. : le droit de construire, le droit de changer la destination d'un immeuble,...

2. Principes

- La motivation est **obligatoire**. Le dispositif de l'acte doit contenir une motivation.
- Mais que recouvre cette notion d'obligation de motivation?
 - la motivation « *consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de fait et de droit qui servent au fondement de la décision* »
 - cette obligation de motivation n'est pas absolue :

C.E. (hall sportif du LEO) : « ***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. Principes

- La motivation doit être **adéquate**, suffisante, exacte, pertinente, complète, claire, précise...
Elle doit permettre au destinataire de la décision et aux tiers de comprendre pourquoi, comment et sur quelle base la décision a été prise.
- La motivation repose sur des **motifs suffisants et exacts**
- **C.E. Home Anais :**
« les motifs de l'acte attaqué, constatant qu'il est satisfait à la condition précitée (alors que ce n'était pas le cas), sont entachés d'une inexactitude » .

2. Principes

- La motivation ne peut **pas** être constituée **de formules stéréotypées**.
- Ont été considérées comme des clauses de style : (CE. Beloeil 8)
 - « *les terrasses au rez-de-chaussée et au premier étage peuvent être acceptées* »
 - « *le projet engendre une architecture hybride et non composée tant sur le plan des volumes que sur le plan des façades* »
- Nous semblent être stéréotypées :
 - Considérer que le projet « est conforme au bon aménagement » sans expliquer pourquoi.
 - Considérer que le projet « s'inscrit dans les caractéristiques urbanistiques » sans développer ces dernières, et les types de caractéristiques auxquelles il faut répondre.

2. Principes

- La motivation par référence à d'autres documents (avis des services, rapport d'incidences, ou d'expertise,...) est acceptée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, pour autant que
 - ces éléments soient repris dans l'acte ou tout au moins ont été portés à la connaissance des tiers intéressés avant la prise de décision.
 - Ces documents répondent eux-mêmes à l'exigence de la motivation formelle

Ex. : dès lors que des documents ont été soumis à enquête publique, on peut y faire référence.

Ex. : mettre des documents en annexe à un permis (longue motivation des réponses aux arguments d'une enquête publique) est autorisé – Ex. : PL 476 bis (Engeland).

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

1. La réponse aux réclamations émises lors d'une enquête publique

- Principe : répondre à l'ensemble des réclamations et/ou observations émises lors de l'enquête.
- La réponse peut être globale, pour autant que chaque réclamant retrouve la réponse à sa réclamation dans le dispositif de l'acte.
- L'important est que le réclamant comprennent comment ses arguments ont été pris en compte.

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

1. La réponse aux réclamations émises lors d'une enquête publique

- Remarques :
 - Il n'est pas nécessaire de répondre à des réclamations qui ne portent pas sur des aspects urbanistiques proprement-dits mais dans ce cas, il est bien de les mentionner comme tels (preuve de prise de connaissance de l'argument) – exemple: stabilité, ...
 - une condition imposée par le Collège et répondant à un argument soulevé dans une réclamation est considérée comme constituant une réponse adéquate.

Ex. C.E. : SHNELL

*« Considérant qu'en ce qui concerne l'emprise au sol, le permis attaqué décrit sommairement l'importance des pigeonniers (2 petits le long de la mitoyenneté de droite et 2 grands le long de la mitoyenneté de gauche), et **impose des conditions pour qu'il soit satisfait au prescrit de l'article 12 du titre 1er du R.R.U.**; qu'en cela, il est adéquatement motivé; »*

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

2. La motivation par rapport aux avis recueillis dans le cadre de la procédure

- Principe : les avis ne lient pas l'autorité (sauf avis du FD ou avis de la Commission de Concertation favorable unanime et en présence d'un membre de la Direction de l'Urbanisme).
- Le permis 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* ».

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

3. La motivation des motifs d'enquête

- Quand le PRAS ou un PPAS prévoit que l'on peut exécuter des actes et travaux dépassant la norme de base pour la zone du plan, il est généralement prévu des conditions cumulatives.
- Il est impératif de répondre à chacune d'entre elles.

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

3. La motivation des motifs d'enquête

- Ex. PRAS – prescription 16 => motiver sur :
 - caractéristiques urbanistiques semblables à celles des constructions existantes avoisinantes,
 - Transition harmonieuse entre les bois et forêts et le tissu urbain existant,
 - avoir été soumis aux MPP.
- Remarque : le glossaire du PRAS décline les caractéristiques urbanistiques à 3 échelles, selon qu'il s'agit :
 - d'un immeuble, d'une construction ou d'une installation,
 - d'un îlot,
 - Du cadre urbain environnant
- Dans ces trois cas, les éléments et l'étendue du cadre environnemental à prendre en compte peuvent être différents.

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

4. La motivation des dérogations

- L'autorité 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 dérogation devra donc être particulièrement motivée « *au regard du bon aménagement des lieux et de l'intégration au cadre bâti et non bâti* ».
- **Rappel : pas de dérogation au PRAS**

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

5. La motivation spécifique des modifications imposées en application de l'article 191 du CoBAT

- Ne pas oublier que l'article 191 prévoit deux cas de figure :

5.1. Des modifications sont imposées par l'autorité et répondent

à trois conditions cumulatives :

- Ne pas affecter l'objet de la demande,
- Etre accessoires
- Répondre aux objections ou faire disparaître en tout ou en partie les dérogations.

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

5. La motivation spécifique des modifications imposées en application de l'article 191 du CoBAT

- Difficulté quant à la détermination du caractère accessoire des modifications.
- Il faut être attentif tant au nombre de conditions qu'à leur ampleur au regard de celle du projet.
- 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* ».

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

5. La motivation spécifique des modifications imposées en application de l'article 191 du CoBAT

5.2. Des modifications sont imposées mais 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.

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

6. 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 du CoBAT 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.
- motivation cfr. Art. 191 CoBAT

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

7. La motivation du changement d'attitude de l'autorité

- Toujours expliquer pourquoi il y a un revirement d'attitude.
- 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 qu'une étude d'ensoleillement, une étude 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 doit être précise et complète quant à la chronologie des événements.
- C.E., BERNARD HODJEFF, n°163.262, 5 octobre 2006 : « *toute demande de permis d'urbanisme doit être envisagée dans sa globalité et dès lors en fonction de ses antécédents* ».

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

8. La motivation des permis de régularisation ou de mise en conformité

- « *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*** ».

B. La motivation spécifique des permis d'urbanisme

8. La motivation des permis de régularisation ou de mise en conformité

- Quelques éléments à prendre en compte :
 - Déterminer la date à laquelle les travaux ont été réalisés.
 - Faire l'analyse en fonction de la réglementation en vigueur à cette époque là sauf si la réglementation actuelle est plus favorable.
 - Le mode de réparation de l'infraction ne doit pas apparaître dans le dispositif du permis mais uniquement dans le rapport au collègue.
 - La motivation doit être précise quant aux critères urbanistique et ne peut laisser interpréter que la décision est prise sous le poids du fait accompli.

C. Forme de la motivation

- Un permis d'urbanisme est délivré sur un formulaire légal
- Le formulaire de permis d'urbanisme comporte plusieurs parties :
 - L'**identification** de la demande, son objet, le bénéficiaire du permis d'urbanisme ;
 - Les **visas légaux** : l'ensemble des dispositions légales applicables, la tenue d'une enquête publique, l'avis du fonctionnaire délégué s'il est requis,...;
 - La **décision** proprement dite;
 - Les **annexes** comprenant les dispositions légales applicables pour « l'après permis » (suspension et annulation du permis, voies de recours,...).
- La décision peut être assortie de conditions d'exécutions et de charges d'urbanisme.

C. Forme de la motivation

- voir annexe : exemple de rapport au collègue
- Modèle type d'une motivation reprenant l'ensemble des éléments à ne pas oublier:
 - Repérage administratif et type de procédure
 - Mesures particulières de publicité et/ou avis de la Commission de concertation
 - Déroulement de la procédure
 - Description situation existante
 - Description demande telle qu'introduite

C. Forme de la motivation

- Motivation sur la demande
 - Considérant que la demande telle qu'introduite suscite les considérations générales suivantes :
 - Considérant que la demande telle qu'introduite suscite les considérations particulières suivantes :
 - Programme , Implantation et gabarit , Aménagement des abords et couvert végétal , Mobilité et accès , Gestion des eaux de pluies et égouttage , Autres aspects propres à la demande
 - Considérant qu'au regard du (des différents) motif(s) de mesures particulières de publicité, le projet a suscité les observations suivantes;
 - Considérant qu'au regard de l'avis de la Commission de concertation requis par la procédure, le projet suscite les observations suivantes ;
 - En ce qui concerne le motif d'avis de la Commission de concertation.

C. Forme de la motivation

- Modification de la demande en 191 ou 126/1
- Conditions de modification de la demande pour qu'elle réponde au bon aménagement des lieux
- Délivrance du permis
- Modules optionnels particuliers
Ex.: Permis à durée limitée, art. 330, §3 du CoBAT
- Conditions de mise en œuvre du permis

Conclusions

- Motiver un permis d'urbanisme n'est pas facile.
- Beaucoup de rigueur sera nécessaire.