



Wallonie



Service public
de Wallonie

MOTIVATION FORMELLE DES ACTES ADMINISTRATIFS

15 SEPTEMBRE 2011

Matinée d'information organisée par la Maison de l'urbanisme Lorraine-Ardenne

Luc L'Hoir

Premier attaché

Service juridique – Service des exécutions forcées

<http://spw.wallonie.be>
N° Vert : 0800 11 901 (Informations générales)



DIRECTION GÉNÉRALE OPÉRATIONNELLE

DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DU LOGEMENT, DU PATRIMOINE ET DE L'ÉNERGIE
Rue des Brigades d'Irlande 1, B-5100 Namur (Jambes) • Tél. : 081 33 21 11 • Fax : 081 33 21 10

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENTS ET RECOMMANDATIONS	n° 1
INTRODUCTION	n° 4

PREMIÈRE PARTIE - QUESTIONS GÉNÉRALES

Que signifie « motivation » ? Comment définir la « motivation formelle » ?	n° 7
De la motivation à la motivation formelle : pourquoi cette loi du 29 juillet 1991 ?	n° 9
Quelles sont les bases constitutionnelles de la motivation en droit administratif ?	n° 10
Quelles sont les bases légales de la motivation formelle en droit administratif ?	n° 11
En synthèse, quelle est la portée des articles 1 ^{er} et 2 de la loi du 29 juillet 1991 ?	n° 12
Quelles sont les conséquences générales de l'article 3 de la loi ?	n° 13

DEUXIÈME PARTIE - SPÉCIFICITÉS DU DROIT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, CONSIDÉRATIONS PRATIQUES ET LEÇONS DU CONSEIL D'ÉTAT

A. PREMIÈRES CONSIDÉRATIONS

Les orientations données par le Parlement wallon	n° 14
En pratique, quelles sont les questions à résoudre par priorité ?	n° 15
Le judicieux emplacement des choix de l'autorité	n° 16
La technique de la motivation par référence	n° 17

B. CONSIDÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT - CWATUPE

Fondement légal - Formulaire	n° 18
Motivation contemporaine de la décision	n° 19
Qualification juridique	n° 20
Vices de motivation et motivation « suffisante »	n° 21
a. Bien se faire comprendre	
b. Examen incomplet, contradiction, erreur substantielle ou vénielle	
c. Dossier incomplet - Droit civil	
d. Complétude et incidences sur l'environnement	
e. Exactitude factuelle	
f. Cohérence	
g. Avis et propositions à recueillir pour forger l'opinion de l'autorité	
h. Suite d'une enquête publique	
i. Motivation stéréotypée ou fondée sur des clauses de style	
j. Dérogation	
k. Revirement	
l. Régularisation	
m. Respect des décisions juridictionnelles	
Conclusion	n° 22
Pour en savoir plus	n° 23

Annexes

N° 1 – Hiérarchie des normes	
N° 2 – Motivation des dérogations	
Exemples approfondis	

AVERTISSEMENTS ET RECOMMANDATIONS

1. Les présentes notes constituent un support de formation qui **doit être complété** par un ou plusieurs exposés oraux. Elles sont destinées à des fonctionnaires communaux intéressés par la motivation formelle des actes administratifs, spécialement en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement.

Il s'ensuit que ces notes ne présentent pas le caractère définitif que certains espèrent ; elles se prêtent à la **discussion**. Cependant, le niveau de généralité des informations communiquées permettra – je l'espère - de conserver un intérêt nonobstant les évolutions du corpus législatif ou des interprétations qui ne seraient pas un « donné d'avance » mais plutôt « une signification sur laquelle il est possible de s'accorder ». (1)

2. La motivation formelle étant indissociable des dispositions légales qui évoluent régulièrement, le lecteur **vérifiera** les circonstances juridiques et factuelles de l'affaire à laquelle il souhaite se référer avant de généraliser s'il échet un enseignement du Conseil d'Etat. Les citations utilisées pour les besoins des présentes notes sont disponibles via **la base de données de la jurisprudence du Conseil d'Etat (juriDict)**, accessible notamment par internet ; la position officielle du Conseil d'Etat demeurant uniquement exposée dans ses arrêts et ses avis.

Le caractère exemplatif des cas concrets tirés de la jurisprudence du Conseil d'Etat expose le travail à la critique notamment de ceux qui préféreraient disposer d'un recueil de « formules », prêtes à l'usage. Le lecteur « bénévole » trouvera tout au plus quelques enseignements dispensés par les magistrats du Conseil d'Etat, limitant ainsi des considérations inutiles ou des jeux de l'esprit.

3. Les premières « **règles générales de bonne rédaction** » rédigées par le Conseil d'Etat, contenues et diffusées par internet sous le titre général «Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires », (2) gagnent à être lues ou relues. Bien que ces quelques recommandations soient destinées à la rédaction de textes normatifs fédéraux ou régionaux, ces règles générales de bonne rédaction valent notamment pour la rédaction d'actes juridiques à motiver formellement, notamment des délibérations communales...

(1) Benoît Frydman, *Le sens des lois, Histoire de l'interprétation et de la raison juridique*, 2^{ème} édition, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 665, n°324, 1.

(2) Voir la partie I de la circulaire *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'Etat, 2008. Elle est disponible via internet : http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr

INTRODUCTION

4. Vous trouverez dans les ouvrages de droit traitant du contentieux administratif les meilleurs enseignements portant sur la motivation formelle des actes administratifs.

La lecture de la doctrine et de la jurisprudence donne un certain crédit à celui qui affirme que motiver un acte juridique est une tâche difficile. La décision demeure cependant bien souvent plus difficile à prendre qu'à motiver. Certes, la motivation peut devenir rapidement complexe. L'ensemble des sources pertinentes du droit (législation au sens large, principes généraux, jurisprudence,...) doit être examiné et mis en relation avec une analyse non moins rigoureuse des faits, ce qui provoque aisément l'expression de l'esprit critique, quels que soient les efforts déployés. Aussi, à défaut de pouvoir simplifier, efforçons-nous de réduire les incertitudes juridiques et factuelles des actes administratifs ; de la rédaction de l'acte juridique posé par une administration dépendra la régularité et donc la force contraignante du dispositif.

De ces quelques évidences résulte la **structure** de ces notes. La **première partie** aborde les **questions générales** et le **contexte normatif** dans lequel les dispositions de **la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs** voient le jour en Belgique. L'Autorité fédérale détient la compétence supplétive pour régler la manière dont les autorités administratives motivent les actes juridiques à portée individuelle. A propos du texte devenu la loi du 29 juillet 1991, le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 octobre 1987, indique que les autorités régionales peuvent renforcer l'obligation de motivation. La brièveté de ces notes ne permet pas d'aborder toutes les conséquences de la législation fédérale et de cet avis. Cette première partie évoque d'autres questions générales. Depuis le 1^{er} janvier 1992, date d'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1991, il faudrait constamment rappeler que les exigences de forme s'exposent à la vue de tous. Le **non-respect du principe de légalité** occupe aussi une place particulière dans les moyens d'annulation. Ce principe impose qu'un acte juridique accompli par une autorité administrative (une commune par exemple) soit établi conformément au droit, dans le respect des règles, de fond comme de forme.

5. Il apparaît donc nécessaire de se focaliser dans une **deuxième partie** de ces notes sur des **points de droit établis par le Conseil d'Etat**.

La diversité et les finalités du droit public ne permettaient pas à l'Autorité fédérale de légiférer autrement qu'en termes généraux. Autrement dit, la jurisprudence prend une place importante dans l'enseignement de la motivation formelle.

En outre, le non-respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs peut constituer une cause de suspension ou d'annulation de l'acte individuel en cause. A ces fins, le Conseil d'Etat juge (3) des arguments (les *moyens* disent les juristes) qui pourraient se révéler sérieux ou fondés. Lorsqu'elle est saisie, une chambre (4) de la section du contentieux administratif se prononce "par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements ...". (5) Autrement dit, par ses arrêts - toujours motivés -, le Conseil d'Etat a établi de très nombreuses considérations générales qui requièrent toute l'attention. La jurisprudence des cours et tribunaux n'est pas évoquée dans ces notes.

6. Cela étant, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, à savoir le **1er janvier 1992**, peut-on encore écrire que la motivation formelle "participe d'un vaste mouvement de transformation de la culture administrative" ? (6)

(3) Constitution, art. 160 : « (...) Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative ... »

(4) Exemple : la XXII^{ème} chambre traite des affaires concernant l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement,...

(5) Lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, art. 14.

(6) Xavier Delgrange, Bruno Lombaert, *La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs : questions d'actualité*, dans *La motivation des actes administratifs*, La Charte, Bibliothèque de droit administratif, 2005, p. 3.

PREMIERE PARTIE - QUESTIONS GENERALES

7. Que signifie « motivation » ? - Comment définir la « motivation formelle » ?

D'une part, la motivation est l'action de communiquer les motifs en vue d'expliquer ou de justifier rationnellement quelque chose.

Motiver formellement un acte, c'est « exposer le raisonnement de droit et de fait (...) qui lui sert de fondement ». (7) Le Professeur Flamme indique qu'il s'agit de faire apparaître « la justification de la mise en œuvre de sa compétence en fonction d'une situation déterminée » (8).

« (...) Il importe de ne pas confondre "motivation" et "motifs". La motivation, qui se rapporte à l'*instrumentum*, relève de la légalité externe de l'acte tandis que les motifs, qui fondent l'acte lui-même, relèvent de sa légalité interne » (9).

D'autre part, en Belgique, les bases politiques de la motivation matérielle des actes administratifs sont posées dès les travaux du Congrès national. Aujourd'hui, qui ignore encore que tout acte administratif doit avoir des motifs suffisants en droit et en fait pour être régulier (10) ?

8. L'exigence de forme porte sur :

- les bases légales ;
- la compétence (matérielle et temporelle) ;
- les faits, leurs qualifications, l'analyse contextuelle ;
- les exigences des procédures (consultations, avis, enquête, les réponses de l'autorité...) ;
- l'appréciation réalisée par l'autorité.

L'exigence de motivation affecte « la présentation », « l'enveloppe » (11) (*instrumentum*). La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs exige des **mentions dans l'acte même** – le préambule - adopté par l'autorité administrative concernée.

9. De la motivation à la motivation formelle : pourquoi cette loi du 29 juillet 1991 ?

L'exposé officiel des motifs se trouve dans les documents parlementaires, notamment du Sénat, *session extraordinaire 1988 (proposition de loi, n° 215-1)* (12).

Bien avant cela, le droit à la motivation et celui de la motivation formelle étaient devenus une préoccupation du droit international. Le lecteur peut se référer aux travaux du Conseil de l'Europe (voir la résolution n° 77-31 du 28 septembre 1977 (13) ou la recommandation n° 80-2 du 11 mars 1980 :

(7) Dominique Lagasse, *La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs*, Journal des Tribunaux, 1981, p. 737.

(8) M. - A. Flamme, *Droit administratif*, tome I, Presses universitaires de Bruxelles, 1989, p. 177.

(9) Jacques Salmon, *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 449.

(10) Paul Lewalle, *Contentieux administratif*, deuxième édition, Larcier, 2002, n° 172.

(11) Paul Lewalle, *Contentieux administratif*, deuxième édition, Larcier, 2002, n° 493.

(12) Le site internet du Service public fédéral Justice, Législation belge, communique en outre les références suivantes : avis du Conseil d'Etat, n° 215-2 (S.E. 1988). Session 1990-1991. Sénat. Documents parlementaires. - Rapport, n° 215-3 (S.E. 1988). - Amendements, n° 215-4 (S.E. 1988). Annales parlementaires. - Séances des 24 et 25 avril 1991. Chambre des représentants. Documents parlementaires. - Projet transmis par le Sénat, n° 1595/1-90/91. - Amendements, n° 1595/2-90/91. - Amendements, n° 1595/3-90/91. Proposition de loi, n° 1397/1-90/91. - Amendements, n° 1397/2-90/91. - Rapport, n° 1595/4-90/91 et 1397/3-90/91. - Rapport (erratum), n° 1595/5-90/91. Annales parlementaires. - Séances des 12 et 13 juillet.

(13) Adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

« 8. Lorsque l'autorité administrative, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, s'écarte d'une directive administrative générale par un acte de nature à porter atteinte aux droits, libertés ou intérêts de la personne concernée, celle-ci est informée des motifs de cette décision.

Cette information est donnée soit par l'indication des motifs dans l'acte, soit à la demande de l'intéressé, par leur communication par écrit à celui-ci dans un délai raisonnable. »

L'objectif majeur est la **transparence de l'autorité et des actes administratifs**. Les extraits suivants des discussions au Sénat (14) illustrent cette affirmation :

« L'auteur de la proposition considère qu'il y a lieu de dépasser la relation entre administration et administré, fondée sur le principe du commandement de l'une et de la subordination de l'autre, pour s'engager dans une relation administration-administré, fondée sur le dialogue. C'est ce qui l'a amené à déposer une proposition de loi visant à exiger des pouvoirs publics, dans tous les cas, une motivation formelle de leurs actes administratifs.

La motivation procurera à l'administré la possibilité d'être informé des motifs de l'acte administratif ainsi que de discuter en toute connaissance de cause avec son auteur, de manière à éventuellement pouvoir « aménager » la décision.

En cas de recours, le requérant informé des motifs d'un acte contesté sera plus à même d'organiser ses moyens. Par ailleurs, on peut espérer que l'exigence de motivation des actes administratifs réduira le nombre des recours. »

La Cour constitutionnelle va s'y référer :

« L'obligation de motivation formelle prévue par ces dispositions a pour objet d'informer l'administré, alors même qu'une décision n'est pas attaquée, des raisons pour lesquelles l'autorité administrative l'a prise, ce qui lui permet d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours qui lui sont offerts » (Arrêt de la Cour d'arbitrage du 8 mai 2001, n° 55/2001).

Le deuxième objectif est aussi de **faciliter les contrôles administratifs** et la réduction des contentieux juridictionnels, par l'effet d'une information claire et précise.

Le Conseil d'Etat exerce exclusivement son contrôle de légalité sur ce qui figure dans la motivation de l'acte querellé (15). Les justifications fournies a posteriori par l'administration ne sauraient tenir lieu de motivation formelle de la décision d'octroi du permis (16).

En imposant dès 1992 une motivation de type formel, l'autorité fédérale a précédé, anticipé en quelque sorte, une réforme constitutionnelle. La législation s'inscrit dans une politique globale dont les fondements figurent, depuis 1994, à l'article 32 de la Constitution :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ... » (*M.B.* du 17 février 1994, p. 4.054)

Ce dispositif s'analyse en combinaison avec la Convention d'Aarhus datée du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement) (17) (18).

(14) Sénat. Documents parlementaires. - Rapport, n° 215-3 (S.E. 1988), p.2.

(15) Voir par exemple, C.E., VERMEIREN et consorts, n° 61.102, 31 juillet 1996 : « L'obligation de motiver formellement un acte administratif a pour conséquence que le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux motifs qui sont énoncés dans cet acte » (A l'exclusion d'autres motifs qui pourraient être déduits du dossier administratif ou qui sont invoqués dans les écrits de procédure – C.E., Commune de Hotton, n° 195.978, 11 septembre 2009).

(16) C.E., Etienne, n° 63.964, 10 janvier 1997.

(17) « La Convention repose en outre sur les principes fondamentaux suivants :

– la transparence administrative dans toutes les branches de l'administration et l'obligation redditionnelle, qui obligent les autorités publiques à rendre compte de leur gestion aux citoyens et à la collectivité » (Projet de décret d'assentiment du 29 mars 2002, Parlement wallon, 2001-2002, n° 342/1, p. 2.

10. Quelles sont les bases constitutionnelles de la motivation en droit administratif ?

La compréhension de l'importance de la motivation passe par le rappel des dispositions constitutionnelles les plus importantes :

Art. 33

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de **la manière établie par la Constitution.** »

(cf. art. 25, al.2, de la Constitution de 1831)

En vertu de la Constitution, ce sont les textes législatifs (actuellement des lois, des décrets, ...) qui indiquent comment s'exercent les pouvoirs détenus par les autorités publiques.

Dès l'époque des travaux du Congrès national, diverses lois limitent le droit de propriété, pour des motifs d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, ... (Servitudes légales autour des places de guerre, interdiction de construire à une certaine distance des forêts nationales, des cimetières, des puits, des chemins de fer, ...). En 1879, le Professeur Thonissen écrit : « (...) on pourrait indéfiniment prolonger la liste » (19). La matérialisation de ces restrictions du droit de propriété est donc fondée en droit, motivée et parfois indemnisée. De même, l'expropriation par « zone » résulte toujours d'une décision gouvernementale motivée (20). Autrement dit, le droit privé de l'aménagement du territoire est subordonné au droit public de l'aménagement du territoire : **l'intérêt général prévaut**, ce qui a un impact direct sur la motivation.

La prévalence de l'intérêt général justifie que depuis la loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ces deux matières se structurent encore aujourd'hui autour de quatre régimes juridiques : la planification, les autorisations, les règlements et les sanctions (21). Depuis lors, les législateurs s'efforcent de promouvoir l'aménagement dit « actif » ou « opérationnel », notamment par le recours à l'action incitative (22), à des habilitations gouvernementales diverses, la signature de contrats, ... ; les contrats étant exclus du champ d'application de la loi du 29 juillet 1991. *A contrario*, les actes juridiques unilatéraux sont à motiver formellement : les **autorisations**, les **interdictions** ou les **injonctions**.

Remarque : « un permis d'urbanisme, qui présente un caractère réel (23), est délivré en fonction d'un projet et non d'une personne » (C.E., Soors, n° 196.964, 14 octobre 2009).

11. Quelles sont les bases légales de la motivation formelle en droit administratif ?

L'obligation de motivation figure dans divers textes. A titre **illustratif**, on peut citer les références suivantes.

(18) Art. 3.2. « Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement. ... »

(19) *La Constitution belge annotée*, 3^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles, 1879, 60, p. 38.

(20) Les premières lois belges relatives à l'expropriation : 1^{er} juillet 1858 ; 15 novembre 1867 ; 27 mai 1870 ; ...

(21) André Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, 3^{ème} édition, Larcier, 1966, 452.

(22) Voir, par exemple, le décret du décret-programme du 23 février 2006 (« plan marshall »). Le recours en annulation des articles 56 et 60 (sites à réaménager et sites d'activités économiques désaffectés) a été rejeté par la Cour constitutionnelle.

(23) Ainsi, parmi d'autres caractéristiques, les permis d'urbanisme sont cessibles.

La loi organique du 29 mars 1962

Le droit de l'urbanisme impose la motivation des refus de permis depuis la loi du 29 mars 1962, article 44, alinéa 3 : « La décision de refus de permis doit être motivée ». Il en est de même pour le permis de lotir (article 57 de la loi précitée).

La loi du 29 juillet 1991 dispose en peu de mots que certains actes administratifs doivent être motivés formellement depuis le 1^{er} janvier 1992, date de son entrée en vigueur.

« [Article 1^{er}](#).

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques (24) à l'égard d'un ou de plusieurs administrés (25) ou d'une autre autorité administrative;

- Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ;

- Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

[Art. 2.](#)

Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

[Art. 3.](#)

La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate.

[Art. 4.](#)

L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut :

1. compromettre la sécurité extérieure de l'Etat;
2. porter atteinte à l'ordre public;
3. violer le droit au respect de la vie privée;
4. constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel.

[Art. 5.](#)

L'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'autorité administrative de la motivation formelle de ses actes.

[Art. 6.](#) (...). »

(24) Par la seule volonté de l'autorité qualifiée pour le faire, les effets de droit font naître, modifier ou cesser une situation juridique. Il s'agit d'une prérogative dite de puissance publique qui s'exerce sur demande (délivrer un permis, décider de démolir un immeuble, interdire une manifestation, ...). En effet, un particulier ne peut modifier unilatéralement la situation d'un tiers.

L'acte matériel, *a contrario*, n'est pas destiné à produire des effets de droit (démolition d'un immeuble sauf le cas d'une exécution d'office, la réfection d'une voirie, la dispersion d'une manifestation ...).

(25) Contrairement aux mesures d'ordre intérieur, aux actes de gestion interne.

L'article 108 du CWATUPE établit que le permis doit être motivé :

« § 1^{er}. Le fonctionnaire délégué est tenu de vérifier que :

- 1° la procédure de délivrance du permis est **régulière** ;
- 2° **le permis est motivé** ;
- 3° le permis est conforme aux dispositions à valeur contraignante prises en vertu du Code ou, à défaut, à la dérogation accordée en application des articles 110 à 113 ;
- 4° le permis est conforme aux dispositions à valeur indicative prises en vertu du Code ou, à défaut, qu'il est **dûment motivé** ;
- 5° le permis est conforme à la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes et aux plans parcellaires approuvés par le Gouvernement en application de l'article 6 de cette loi.

A défaut pour le permis de satisfaire aux points 1° à 5° de l'alinéa précédent, **le fonctionnaire délégué suspend** la décision du collège communal. » (26).

L'article D.64 du Code de l'environnement dispose :

« Le permis et le refus de permis doivent être motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article 50. » Les permis visés sont notamment : les permis d'environnement et les permis uniques, les permis accordés en vertu des articles 84, 89 et 127 du CWATUPE. (27)

L'article D.121 du même Code dispose que toute décision prise par une autorité administrative dans le cadre de la responsabilité environnementale (28) qui impose des mesures de prévention ou de réparation, indique les raisons précises qui la motivent. La liste pourrait être complétée (D.127, D.128 ...).

12. En synthèse, quelle est la portée des articles 1er et 2 de la loi du 29 juillet 1991 ?

Pour rappel, les pouvoirs publics utilisent uniquement les possibilités d'actions prévues par le droit et agissent conformément à celui-ci : de l'acte unilatéral aux contrats. (29)

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne vise que les **actes juridiques unilatéraux**. Les contrats de l'administration doivent être motivés mais n'entrent pas dans le champ d'application de la loi de 1991.

L'action réglementaire unilatérale des pouvoirs publics exécutifs s'exerce par des actes généraux (ex. : arrêtés royaux, arrêtés du Gouvernement wallon, arrêtés ministériels, schémas, plans, ...) et des actes à portée individuelle. Seuls les **actes juridiques unilatéraux ayant une portée individuelle** sont visés par la loi de 1991.

Les trois formes d'actions, **interdictions, autorisations et injonctions en matière d'urbanisme** à portée individuelle retiendront particulièrement notre attention.

(26) Art. 66 du décret du 30 avril 2009 (Resater).

(27) Article 49 du Code de l'environnement.

(28) Partie VII du Code « Responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux »

(29) M. Pâques, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Story-Scientia, 1991.

13. Quelles sont les conséquences générales de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 ?

Il faut exposer dans le **préambule** les motifs de droit et de fait « **exacts, pertinents et légalement admissibles** », à la date de la décision. (30)

L'analyse doit permettre de dégager une **motivation claire et précise**.

Le Conseil d'Etat stigmatise l'inexactitude qui résulte de la contradiction dans les motifs (31) ou de la contribution entre motivation et dispositif.

Tous les **motifs de fait et de droit** qui fondent **adéquatement** une décision à portée individuelle retiennent l'attention. La présentation des motifs déterminants s'impose.

La motivation doit être suffisante. Il faudra donc avoir égard à la marge d'appréciation de l'autorité, selon que la compétence est liée ou non. De la « compétence liée » ou non, peut dépendre la brièveté de la motivation.

- Exemples. - La motivation de la compatibilité avec le voisinage s'accommode mal d'une motivation courte dans bien des hypothèses (articles 26 et 27 du CWATUPE,...).
- La motivation d'un permis d'urbanisme non dérogoire dans le périmètre d'un permis de lotir ou d'urbanisation simplifiée la motivation nécessaire (C.E., Froidcourt, n° 73.254, 7 mai 1998) (compétence liée pour partie).

La législation relative au cadre de vie renforce l'exigence de motivation.

Exemple : la motivation de la compatibilité éventuelle de projets non résidentiels en zone d'habitat (32).

(30) Michel Delnoy, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007, n° 1.229 et 1.233.

(31) Par exemple C.E., sprl Funérailles Christophe Tilmant, n° 188.006, 18 novembre 2008.

(32) Francis Haumont, *Urbanisme - Région wallonne, La planification*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 140.

DEUXIEME PARTIE

SPECIFICITES DU DROIT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, CONSIDERATIONS PRATIQUES ET LECONS DU CONSEIL D'ETAT

A. - PREMIERES CONSIDERATIONS

14. Les orientations données par le Parlement wallon

La police de l'aménagement du territoire exige une motivation spéciale. Les justifications de cette affirmation trouvent leurs sources dans la législation ou les décrets.

L'importance pratique des motivations matérielle et formelle :

- **résulte des controverses à propos des décisions à prendre ou des questions à trancher, mais aussi des incertitudes sociétales ou scientifiques quant à l'avenir,...** (33) ;
- découle du **pouvoir d'appréciation** accordé à l'autorité responsable.

Cela étant, dès 1962, l'article 1^{er} de la loi organique oriente l'action sur le territoire national :

« L'aménagement du territoire national, des régions, secteurs et communes est fixé par des plans.

Cet aménagement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays. »

L'action des autorités publiques responsables de l'aménagement du territoire trouve ainsi une « finalité » dans la loi.

Le Parlement wallon renforce encore cette orientation sans la clarifier. Parmi d'autres dispositifs exemplatifs :

- le CWATUPE

« Article 1^{er}, §1^{er}.

Le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants.

La Région et les autres **autorités publiques**, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont **gestionnaires** et **garants de l'aménagement du territoire**. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, énergétiques, de mobilité, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, par la performance énergétique de l'urbanisation et des bâtiments et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager. »

(33) François Tulkens, Catherine Wijnants, *La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement*, dans *La motivation des actes administratifs*, La Chartre, Bibliothèque de droit administratif, 2005, p. 72.

- le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, art. 2 :

« Le présent décret vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation. (...) »

Le présent décret vise notamment à contribuer à la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore, et à contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets. » ;

- le décret 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols :

Art. 3. « Toute personne est tenue de prendre les mesures appropriées afin de préserver le sol et de prévenir toute pollution nouvelle du sol. »

Art. 4. « Aux fins de protéger le sol et d'en assurer une utilisation durable et respectueuse de l'environnement, de préserver et de restaurer sa qualité et de prévenir les processus de dégradation et d'altération qui l'affectent, le Gouvernement peut prendre certaines mesures nécessaires en vue de réglementer :

- les mouvements de terres et la gestion des terres excavées. »

15. En pratique, quelles sont les questions à résoudre par priorité ? ; quid des fondements légaux ou réglementaires à mentionner dans un acte juridique unilatéral ?

En pratique, **pour débiter** la rédaction de la motivation formelle, vérifions les **fondements légaux et répondons à trois des questions essentielles**, lesquelles sont listées ci-après. Leur présentation dans ces notes ne préjuge pas de priorités, d'importance, de la nécessité ou non d'obtenir des réponses avant d'autres, ...

- **Comment qualifier les données que j'examine ?**

Qualifier veut dire que je confère à chaque donnée des conséquences juridiques.

- Quelle est la demande (permis unique, permis d'urbanisme, d'environnement,...) ?

Chaque qualification (34) détermine le régime juridique applicable et donc les bases de la motivation en droit. Le fonctionnaire rédige le projet d'acte à motiver formellement en analysant les faits et les textes normatifs selon la **hiérarchie des normes**, laquelle est schématisée en **annexe n° 1**.

Exemple : la demande vise un projet à mettre en œuvre dans la zone du plan de secteur « x », l'aire « Y » du P.C.A., en dérogation au R.R.U. et au R.C.U. est-elle recevable ? Chaque élément souligné a un impact sur la motivation.

- Les faits sont-ils établis en droit ; faut-il les vérifier ?

- **Un « examen sérieux » (35) du dossier peut-il commencer ?** L'autorité peut-elle statuer sur la complétude des informations ?

- **Puis-je exercer le « devoir de minutie »** ou principe de prudence ? (C.E., La Société coopérative (...) Elevage piscicole de la Strange, n° 190.517, 16 février 2009).

(34) Pour une définition plus précise : Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 1^{ère} édition, Paris, P.U.F., 1987.

(35) Expression du Conseil d'Etat et de la doctrine.

16. Le judicieux emplacement des choix de l'autorité : préambule, dispositif et dossier

Exemple :

« Tout projet non résidentiel, admissible en zone d'habitat au sens de l'article 26 du CWATUP, doit faire l'objet par l'autorité administrative compétente d'un examen sérieux et complet de sa compatibilité avec le voisinage immédiat. Cet examen doit ressortir de l'acte, **soit dans ses motifs explicites, soit** par les **conditions éventuelles** imposées dans celui-ci **ou** doit à tout le moins apparaître du dossier » (C.E., Buboïs, 207.163, 31 août 2010).

17. La technique de la motivation par référence

La motivation par référence est admise pour autant que les documents auxquels il est référé soient joints ou soient connus du destinataire de l'acte. Ces documents doivent figurer dans le dossier de manière à permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause et au Conseil d'Etat d'exercer son contrôle (C.E., Jadoul, n° 76.758, 29 octobre 1998) (C.E., Couvreur et Thiange, n° 78.750, 16 février 1999).

La loi du 29 juillet 1991 n'interdit pas la motivation par référence. Il est satisfait à son prescrit si l'avis auquel il est fait référence est joint ou intégré dans l'acte administratif et si les avis auxquels il est référé sont eux-mêmes motivés (C.E., Delhayé, n° 148.179, 12 août 2005 (motivation inadéquate) ; C.E., Brugman et Parfondry, n° 186.462, 24 septembre 2008).

La motivation par référence est admise à la condition que les actes auxquels il est fait référence soient eux-mêmes motivés et que les personnes auxquelles la motivation est destinée en aient connaissance au plus tard concomitamment à l'acte en cause (C.E., Sobze, n° 195.973, 11 septembre 2009) ; (C.E., s.p.r.l. Angler's Paradise, n° 145.563, 7 juin 2005).

Motivation par référence et formule stéréotypée ne répondant pas à l'exigence légale (C.E., Harang, n° 137.674, 25 novembre 2004 ; C.E., Clantin, n° 17.644, 27 mars 2003)

B. - CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT - CWATUPE

18. Fondements légaux - Formulaire

Comment définir un fondement légal ?

Pour les besoins des présentes notes, le fondement juridique d'une décision à motiver désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent une autorité déterminée à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celle-ci (36).

Mention des fondements légaux dont l'acte à motiver assure l'exécution

La légalité formelle d'une décision administrative, d'une délibération du conseil ou du collège communal par exemple, requiert la mention du ou des fondements légaux de la décision.

(36) Cette définition est très largement empruntée au guide du Conseil d'Etat « Principes de technique législative, Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires », 2008, n° 22. Ce guide est disponible sur internet.

Ces fondements doivent être précis (37).

Article 1^{er} du CWATUPE – Fondement légal ?

L'autorité y trouve le fondement « pour apprécier les inconvénients de la future exploitation même si elle ne peut régler l'exercice de l'activité classée » (C.E., Snessens et Jacobs, n° 211.185, 8 février 2011).

Absence de fondement légaux – Bruit – Etablissements de divertissement

« L'arrêté attaqué ne faisant référence à aucune disposition légale ou réglementaire qui constituerait son fondement juridique, le moyen invoquant la violation de l'exigence de motivation formelle est dès lors sérieux. » (C.E., s.a. « Le Parthénon », n° 97.321, 29 juin 2001 (suspension)).

Fondement légal annulé – Rétroactivité et vice de l'acte subséquent

Pour mémoire, l'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, ayant été annulé par un arrêt du Conseil d'Etat, il s'ensuit que les motifs du permis d'urbanisme autorisant l'implantation d'une station de radiocommunication GSM, qui se fondaient sur cet arrêté royal, sont entachés d'une erreur de droit, laquelle vicie l'appréciation émise dans lesdits motifs, de sorte que cette appréciation ne saurait pas justifier à suffisance la décision accordant le permis sollicité. (Voir notamment C.E., a.s.b.l. Testlabel coordination et Strubbe n° 193.456, 20 mai 2009, annulant l'AR du 10 août 2005, les arrêts C.E., Schinckus, n° 198.622 du 7 décembre 2009 ; Commune de Chaumont-Gistoux, n° 205.645 du 22 juin 2010, ...) (38).

Fondement légal évident – Fonction publique

« Il est de jurisprudence que lorsque l'acte attaqué ne contient aucune référence aux dispositions législatives dont son auteur a fait application mais que cette omission n'a pas empêché son destinataire de déterminer aisément et avec certitude le fondement juridique de cet acte, ce défaut de visa exprès constitue un vice de forme qui n'est cependant pas d'une gravité telle qu'il puisse entraîner l'annulation de la décision contestée. » (C.E., Leloup, n° 187.228, 21 octobre 2008 (rejet)).

Illégalité du plan de secteur – Parcelle affectée illégalement en zone agricole Annulation du permis – Maison et bureau

La parcelle est localisée en zone urbanisable et achetée comme telle avant l'entrée en vigueur du plan de secteur. Le défaut de motivation, au vu du bon aménagement des lieux, l'illégalité de la dérogation, ... fondent l'annulation. (Absence d'examen de la dérogation - Conditions de la dérogation non rencontrées) (C.E., Bataille, n° 103.468, 8 février 2002).

(37) Pour le CWATUPE, à la date du 15 septembre 2011, les fondements légaux suivants illustrent le propos.

Urbanisme (formulaire)	
Autorité compétente	84, 88, 107, 127
Voirie	129 bis
Avis conforme	109
Dérogation	111
Permis temporaire	87
...	

(38) Voir le décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires (*M.B.* du 6 mai 2009, p. 35375).

Fondement légal erroné sans annulation - Modification du CWATU – CWATUPa (39) – CWATUPo (40) - CWATUPe – CWATUPE

« Lorsqu'une demande de permis d'urbanisme doit être instruite selon les dispositions du CWATUPa, c'est à tort que la motivation de l'arrêté du ministre qui annule la décision (...) accordant le permis fait référence à l'article 108, § 2, du CWATUP, lequel disposait que l'avis du fonctionnaire délégué précise en raison de circonstances urbanistiques et architecturales locales en quoi la destination générale de la zone et son caractère architectural sont ou ne sont pas compromis. Toutefois, un refus de permis motivé de la sorte ne se fonde pas sur une règle nouvelle que cette disposition énoncerait. En se fondant sur le caractère architectural de la zone pour refuser le permis demandé, la partie adverse ne s'est pas référée à une notion nouvelle par rapport au CWATUPa, cette notion étant incluse dans celle du bon aménagement des lieux qui doit guider tout examen de demande de permis de bâtir, conformément à l'article 184, alinéa 3, du CWATUPa. En réalité, en adoptant l'article 108, § 2, du CWATUP, le législateur n'a pas entendu remettre en cause le concept général de "bon aménagement des lieux", mais a simplement voulu préciser et objectiver cette notion. Dès lors, la référence à cette disposition dans la motivation d'un refus de permis d'urbanisme dont la demande doit être instruite selon les dispositions du CWATUPa ne peut faire grief au demandeur même si elle est formellement erronée. » C.E., Dubois d'Enghien, n° 131.711, 25 avril 2004 (rejet).

Document à caractère indicatif – Schéma de structure communal

L'article 16 du CWATUPE (ancien 21*bis*) définit le schéma de structure communal comme « un document d'orientation », de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal. Par conséquent, ce document s'applique en principe à une demande mais une motivation adéquate permet à l'autorité de s'en écarter. (C.E., Tasse, n° 63.053, 14 novembre 1996)

Document à caractère indicatif – Projet de PCA

« A supposer régulier un projet de plan communal d'aménagement sur lequel s'est fondé le ministre pour justifier un arrêté infirmant la décision du fonctionnaire délégué et du fonctionnaire technique et accordant le permis unique demandé, un tel plan n'a pas de caractère réglementaire et ne revêt tout au plus, pour l'autorité communale, que les caractères d'une directive. Eu égard à la nature de ce projet de plan communal d'aménagement, et même s'il rencontre la conception du bon aménagement des lieux du ministre, ce dernier doit, par une motivation adéquate, indiquer dans l'arrêté attaqué les raisons pour lesquelles la conception du bon aménagement des lieux développée dans un tel document mérite d'être suiwie» (C.E., s.a. Gavimmo et consorts, n° 148.938, 15 septembre 2005).

19. Motivation contemporaine de la décision

La motivation doit être actuelle en tout point : comment traiter les formulaires rendus obligatoires par la Région wallonne ?

Il est de moins en moins rare que l'usage de formulaires soit imposé aux autorités administratives à peine d'irrégularité de leurs décisions. (Exemple de contrainte formelle : arrêté royal du 20 avril 1962 en matière de permis de lotir ; C.E., Commune de Presles, n° 13.406, 14 février 1969.)

(39) Acronyme de l'« ancien code wallon » établi par le Conseil d'Etat, relatif au texte antérieur au 1^{er} mars 1998 (voir notamment C.E., LEMPEREUR, n° 133.594, 6 juillet 2004).

(40) « CWATUPo » : acronyme utilisé par le Conseil d'Etat pour se référer au CWATUP optimisé (voir notamment C.E., DELHAYE, n° 148.179, 12 août 2005).

« Permis communal » du 21 janvier 2008 annulé par le Conseil d'Etat

« L'article 84 du CWATUP dispose que le permis d'urbanisme est un acte exprès et écrit. (...) Il est admis, enfin, que la motivation doit être contemporaine de l'adoption de l'acte. Il s'ensuit que le permis d'urbanisme n'est régulier que s'il est adopté par la voie écrite, **sur le formulaire adéquat et qu'il est motivé en la forme à ce moment**. A défaut, il est annulable. Le droit wallon ne prévoit pas de permis de principe qui pourrait être régulièrement adopté, avant d'être rédigé dans la forme prévue. (...) »

L'acte en cause, une décision d'octroi limitée à deux alinéas de motivation.

« Lorsqu'il ressort du procès-verbal des délibérations du collège communal que la commune a expressément décidé d'accorder le permis d'urbanisme demandé par les intervenants, l'acte entrepris est un acte irrégulier ... » (annulation) (C.E., Peeters, n° 188.401, 1^{er} décembre 2008).

Qu'en est-il de l'actualisation des fondements légaux ? Une illustration partielle ...

La tâche est facilitée lorsque la législation prévoit l'usage d'un formulaire. L'autorité qui l'utilise veillera à sa mise à jour. Les fondements légaux doivent être contemporains de la décision prise.

Extrait (41)

« ANNEXE 30 - FORMULAIRE A

(1) DECISION - D'OCTROI - DE REFUS - DU PERMIS D'URBANISME

Le Collège des Bourgmestre et Échevins, communal (42) :

Vu le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine... ; (43)

Vu l'article 123, 1^o de la Nouvelle loi communale ;

Vu le Code de la démocratie local et de la décentralisation, notamment l'article L 1123-23, 1^o ; (44)

~~Vu le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne tel que modifié notamment par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 15 mai 2003 ainsi que par les arrêtés du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 respectivement relatifs à l'organisation de l'évaluation des incidences sur l'environnement et à la liste des projets soumis à étude d'incidences ;~~

Vu le Code de l'Environnement, (45)

Considérant que... a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à ... cadastré section ..., et ayant pour objet ... ;

... »

(41) Voir notamment l'article 381 du CWATUPE qui dispose que les décisions du collège communal octroyant ou refusant les permis d'urbanisme «doivent, sous peine de nullité, être prises en utilisant le formulaire A».

(42) Voir le décret du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B. du 2 janvier 2006, p. 15)

(43) L'intitulé du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine devient Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE) au 1^{er} mai 2011 (Décret-cadre du 19 avril 2007 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments, art.2).

(44) « Le collège communal est chargé :

1^o de l'exécution des lois, des décrets, des règlements et arrêtés de l'Etat, des Région et Communautés, du conseil provincial et du collège provincial, lorsqu'elle lui est spécialement confiée ».

(45) « Vu le Code de l'Environnement, en ce qu'il concerne le système d'évaluation des incidences sur l'environnement soit les articles D.62 et suivants et les articles R.52 et suivants ; » (C.E., Commune de Chaumont-Gistoux, n° 205.645, 22 juin 2010). Pour rappel, le Code de l'environnement est entré en vigueur le 4 mai 2005 (Voir C.E., a.s.b.l. Souridine, n° 196.196, 18 septembre 2009, spécialement la page 25/79).

Pensum ? - Pense-bête ? ... Un mélange de faits de considérations administratives et d'éléments de droit

« Considérant que ... a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à ... cadastré section ..., et ayant pour objet ... ;

(1) Considérant que la demande complète de permis a été : (...)

(2) Considérant qu'un certificat d'urbanisme n° 2 non périmé relatif à l'objet de la demande a été délivré en date du ... ;

(1)(2) Considérant que le bien est situé - dans un périmètre ... - en zone ... au plan de secteur de ... adopté par ... du ..., et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité ;

(2) Considérant que le bien est situé en zone ... dans le périmètre du plan communal d'aménagement ... approuvé par ... du ..., et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité ;

(2) Considérant que le bien est situé sur le lot n° ... dans le périmètre du lotissement n° ... non périmé autorisé par ... du ... ; »

« Considérant que l'acte attaqué précise qu'il est fait usage d'un ancien formulaire et expose les raisons pour lesquelles il en est ainsi; que le permis rappelle en effet que le CWATUP, approuvé par le décret du Conseil régional wallon du 27 novembre 1997, est d'application depuis le 1er mars 1998 et souligne que puisqu'à la date du permis, aucun arrêté d'exécution modifiant les annexes de l'ancien Code wallon (CWATUPa) n'a encore été pris, il y a lieu d'utiliser l'ancien formulaire même si celui-ci se réfère aux articles du CWATUPa; que, pour regrettable que soit cette situation, les requérants qui restent en défaut de préciser concrètement en quoi l'utilisation d'un ancien formulaire de permis, qui se réfère aux articles du CWATUPa, leur aurait personnellement fait grief ne semblent pas avoir été induit en erreur par l'usage de l'ancien formulaire » (C.E., a.s.b.l. Groupe d'action pour une meilleure accessibilité aux handicapés et Georges, n° 131.651, 24 mai 2004).

20. Qualification juridique

Qualification administrative inadéquate de la demande – Transformation / construction Moyen non fondé d'annulation du permis d'urbanisme

« (...) il n'est pas adéquat de qualifier de transformation d'une annexe l'opération qui consiste à la démolir presque entièrement en ne laissant subsister qu'un mur à rehausser, puis à construire un bâtiment de dimensions sensiblement plus importantes; qu'il ne suffit toutefois pas de dénoncer cette qualification inadéquate pour conclure à l'annulation du permis délivré;

qu'il faut en effet vérifier que cette erreur de qualification renforce une erreur matérielle sur la nature des travaux et l'environnement dans lequel ils doivent se réaliser ;

(...)

que si le dossier était lacunaire quant aux éléments requis par le règlement pour la complétude d'une demande de permis de construire, il n'en contenait pas moins divers documents permettant de localiser et de visualiser la parcelle concernée et le projet dans son voisinage immédiat ;

(...)

la motivation par référence à l'avis du fonctionnaire délégué [a pour conséquence] que l'administration a été sensible au problème de hauteur; qu'elle a en effet bien perçu l'affirmation faite au cours de l'enquête "que le terrain voisin se situant en contrebas accentue l'impression de «tour» du projet" et qu'elle consacre plusieurs considérants à la question des hauteurs qui traduisent une perception exacte de la situation; que le requérant reste en défaut d'établir concrètement que la décision se fonde sur une information insuffisante ou que l'administration a été induite en erreur ; qu'en ces branches, le moyen n'est pas fondé » (C.E., Vincent, n° 197.060, 20 octobre 2009).

Qualification administrative ambiguë – Transformation d’une grange en salle de spectacle

« (...) l’auteur de l’acte laisse ambigu le motif pour lequel il qualifie le projet de transformation alors que l’acte de transformer était défini à l’article 84, § 1^{er}, 5^o, du C.W.A.T.U.P. (...), [l’auteur de l’acte, donc de la motivation] n’établit pas que le projet constitue un acte admissible au regard de l’article 111 qui ne s’applique qu’aux travaux de transformation, d’agrandissement ou de reconstruction ;

(...)

la création d’aires de stationnement n’est pas l’agrandissement d’une construction existante (...) l’article 111 est inapplicable » (C.E., a.s.b.l. Saint-Jean-Baptiste de la Salle et consorts, n° 212.293, 29 mars 2011).

Qualification administrative inadéquate de la demande – Transformation / Construction – Annulation

« Le permis d’urbanisme litigieux qui, sur base de l’article 111 du CWATUP a autorisé la transformation d’un garage en entrepôt et son extension par l’ajout d’un nouveau bâtiment a commis une erreur manifeste d’appréciation dès lors que la partie agrandie est nettement plus grande que le garage existant qui ne demeure pas le principal. En effet, l’entrepôt ainsi autorisé ne constitue pas un agrandissement mais une nouvelle construction englobant le garage existant. » (C.E., SA Ateam Cosmetic, n° 172.780, 27 juin 2007)

Qualification de la demande de permis – Impossibilité pour la DGO4 de qualifier la demande – Motivation incomplète

La motivation du refus de permis communal est notamment la suivante :

« Considérant, néanmoins, que les informations fournies par les demandeurs concernant la nature des produits entreposés sur place sont lacunaires et ne permettent pas de déterminer si la procédure suivie est correcte ou si la demande doit plutôt être introduite conformément à la procédure du permis unique; qu’en l’absence de ces informations, le permis ne peut être délivré pour cet entrepôt de stockage ».

Le Conseil d’Etat constate que le demandeur de permis fournit les précisions demandées et considère que le refus de permis :

« n’explique pas en quoi les informations fournies par le requérant quant à la nature des produits entreposés dans sa lettre du 26 mai 2004 seraient lacunaires et n’auraient pas permis à la partie adverse de déterminer si la demande aurait dû être introduite conformément à la procédure du permis unique; que la motivation de l’acte attaqué est, à cet égard, incomplète » C.E. n° 197.577, Staudt, 30 octobre 2009) (annulation du refus de permis).

21. Vices de motivation et motivation « suffisante » (46)

A. BIEN SE FAIRE COMPRENDRE

« La motivation ne permet pas de comprendre les éléments architecturaux critiqués (...) qui justifient le refus de permis » ; le permis refusé « paraît également remettre en cause des éléments architecturaux autorisés par un permis d’urbanisme définitif » (C.E., Vanderlinden, n° 212.989, 5 mai 2011).

(46) Consultez la base de données du Conseil d’Etat *JuriDict*, notamment la rubrique « Aménagement du territoire, urbanisme, environnement et nature - Permis d’environnement en Région wallonne - Permis unique - Recours auprès du gouvernement - Décision – Motivation – Motivation suffisante »

Une motivation suffisante permet d'établir devant le Conseil d'Etat que :

- l'**erreur** relevée par un requérant **n'a pas induit l'autorité en erreur** ;
- malgré des **lacunes dans le dossier la légalité de l'acte n'est pas affectée, l'autorité ayant statué en pleine connaissance de cause.**

B. EXAMEN INCOMPLET, CONTRADICTION, ERREUR SUBSTANTIELLE VÉNIELLE

Motivation matérielle défectueuse - Incomplétude de l'examen factuel – Contradictions entre plan et notice - Permis d'urbanisme - Erreur substantielle

L'illégalité concerne non seulement la motivation en la forme du permis d'urbanisme mais aussi, et sinon plus, sa motivation matérielle (47) en raison d'un examen incomplet des circonstances de la cause lorsque le dossier administratif révèle l'existence de problèmes relatifs, d'une part, à l'existence d'une contradiction entre les plans et la notice en ce qui concerne le nombre d'emplacements de parcage pour véhicules automobiles (50 ou 70 à l'extérieur de la ferme), contradiction qui est en lien direct avec les craintes exprimées relativement au parking sauvage et avec la possibilité de mettre en oeuvre la condition imposant le parcage à cet endroit et, d'autre part, à l'absence, dans le dossier administratif, de données concrètes permettant de conclure que les aménagements prévus (limiteur de bruit à 90 décibels, sas d'entrée, fermeture des fenêtres, capacité d'accueil réduite, haies) permettront de respecter les normes acoustiques générales en vigueur et d'assurer des conditions de vie acceptables dans le voisinage, alors qu'**une** des réclamations dénonçait l'insuffisance de l'isolation acoustique et insistait sur la nécessité d'une étude acoustique et qu'elle est demeurée sans réponse (C.E., Sneesens et Jacobs, n° 211.125, 8 février 2011).

Contradiction (C.E., Gören, n° 180.400, 1^{er} décembre 2008).

Exactitude de l'analyse factuelle - Permis d'urbanisme - Erreur substantielle ou vénielle – Implantation

Les éléments composant un dossier de demande de permis d'urbanisme doivent permettre à l'autorité de se faire une représentation exacte des lieux. D'éventuelles lacunes dans la composition du dossier de demande de permis d'urbanisme ou une éventuelle erreur dans le plan d'implantation ne sont en principe pas de nature à affecter la légalité du permis accordé lorsqu'il est établi que, malgré ces lacunes ou inexactitudes, l'autorité compétente n'a pas été induite en erreur et a pu se prononcer en pleine connaissance de cause.

« (...) les lacunes du plan d'implantation sont palliées par la présence au dossier d'un extrait du registre cadastral des parcelles avoisinantes, tandis que les numéros cadastraux sont repris sur les plans; que, concernant l'indication des fenêtres faisant face aux limites latérales et postérieures du demandeur, la demande est éclairée par un reportage photographique complet qui permet la suffisance de déterminer l'implantation des fenêtres de l'immeuble de la requérante; que, contrairement à ce que soutient la requérante, le plan d'implantation intègre huit prises de vue différentes du dossier photographique ce qui permet aisément, avec le plan d'ensemble et de situation, de repérer le terrain litigieux dans le quartier et par rapport aux bâtiments voisins (...) » (C.E., Bouaraba, n° 197.538, 29 octobre 2009).

- Erreur de localisation, lacune de la notice – Moyen non sérieux de suspension du permis unique accordé : (C.E., Vangermeers et consorts, n° 172.359, 18 juin 2007).

(47) Quant à l'existence d'un principe de motivation matérielle, voir C.E., Deblaton, n° 204.110, 19 mai 2010 – Extrait p. 34 infra).

- Erreur de motivation en relation avec la construction de plates-formes ferroviaires – Impact nul sur l’analyse du bruit – Activité non classée mais étude d’incidences réalisée par la Région (C.E., a.s.b.l. La voie du citoyen et Roy, n° 178.730, 18 janvier 2008) (48).

Erreurs matérielles

« La mention selon laquelle des plantations devraient clôturer la propriété "un an avant la délivrance du permis » constitue à l’évidence une erreur de plume, qui n'est pas de nature à frapper un permis d'urbanisme d'illégalité. Cette condition doit nécessairement s'entendre comme imposant la réalisation des plantations « endéans un an après la délivrance du permis » (C.E., Tirtiaux et Caron, n° 208.659, 4 novembre 2010).

C. DOSSIER INCOMPLET - DROITS CIVILS

Les lacunes et erreurs d'un dossier ne sont susceptibles d'entraîner l'annulation de l'autorisation consécutive que si elles ont raisonnablement pu vicier l'appréciation de l'autorité.

Tel n'est pas le cas lorsque certaines critiques formulées à l'encontre du dossier de demande de permis relèvent de la problématique du conflit de bornage (C.E., Tirtiaux et Caron, n° 208.659, 4 novembre 2010).

« La circonstance que le pignon d'une maison voisine d'un projet d'urbanisme est décrit dans le permis attaqué comme étant aveugle alors qu'en réalité, il comprend plusieurs fenêtres de pièces notamment de séjour, orientées directement vers l'immeuble en projet, constitue une erreur de fait importante qui n'a pas permis à l'autorité de délivrer le permis attaqué en pleine et exacte connaissance de cause » (C.E., de Granges de Surgères et consorts, n° 160.500, 26 juin 2006).

Dossier complet et « sans préjudice du droit des tiers »

La jurisprudence du Conseil d’Etat évolue sur ce point, elle influence la motivation requise.

Un permis est rédigé comme suit : « *Article 1er. - Le permis d’urbanisme sollicité par la VILLE DE LA LOUVIERE est octroyé aux conditions (49) suivantes :*

- *exécuter les travaux prévus conformément aux plans joints à la demande de permis;*
- *obtenir une convention pour la construction de la cage de scène sur la propriété «DELHAIZE»;*
- *mettre en œuvre une teinte (...)* ».

(48) La connaissance lacunaire de nuisances sonores importantes a entraîné le 18 septembre 2009 la suspension du permis unique accordé à la s.a. CIRCUIT DE SPA-FRANCORCHAMPS (C.E., a.s.b.l. Sourdine).

Dans cette affaire, la lecture des avis, des analyses et de l’étude d’incidences n’a pas permis de convaincre le Conseil d’Etat de ce que l’autorité avait une « connaissance suffisamment précise des nuisances sonores importantes » (p.51 de l’arrêt). Le C.W.E.D.D., « instance désignée pour juger de la qualité d’une étude d’incidences et de son caractère complet » (p. 54 de l’arrêt), estimait l’étude « complète et de bonne qualité » (p. 40 de l’arrêt).

(49) Dans cette affaire le Conseil d’Etat rappelle : « si l’acte attaqué utilise le terme "condition" pour indiquer qu’une convention préalable à l’exécution du permis devra intervenir entre le bénéficiaire du permis et le propriétaire de la parcelle, en réalité, il ne peut s’agir d’une condition dès lors que celle-ci n’a aucune portée juridique puisqu’elle se contente de rappeler le droit existant : la ville ne pourra pas exécuter le permis et construire sur le terrain d’autrui sans accord du propriétaire, ce qui est un principe élémentaire de droit civil; qu’en soi, un permis d’urbanisme est une simple autorisation administrative de construire sur un bien donné mais qui ne confère en aucun cas un droit de propriété sur ledit bien ».

Quant à cette clause, le Conseil d'Etat considère :

« Il est également de **pratique constante** qu'un permis d'urbanisme est délivré par l'autorité administrative sans préjudice des droits civils des tiers, de sorte que l'on ne peut voir dans le permis attaqué une violation de l'article 16 de la Constitution. En assortissant sa décision d'octroi du permis de la "condition" d'obtenir une convention pour la construction de l'extension de la cage de scène sur la parcelle dont le voisin requérant est propriétaire, l'autorité appelée à se prononcer sur la demande de permis a veillé à préserver les droits du voisin requérant. A aucun moment de la procédure, l'autorité publique ne s'est prévalu d'un quelconque droit réel sur la parcelle du voisin requérant de telle sorte que les autorités appelées à émettre un avis sur la demande n'ont pas été induites en erreur et ont statué en pleine connaissance de cause à cet égard.

(...) Considérant enfin que l'on ne perçoit pas la raison pour laquelle l'acte attaqué devrait exposer les motifs de fait ou de droit qui ont permis à la partie adverse de considérer que le permis pouvait être délivré en dépit de l'absence d'un accord du requérant pour construire sur son bien, dès lors que ce permis est précisément assorti d'une clause d'obtention d'une convention pour la construction d'une partie du projet sur la propriété de ce dernier et qu'il ne pourra pas être mis à exécution en l'absence de celle-ci; qu'une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas clairement démontrée » (C.E., Soors, n° 196.964, 14 octobre 2009) (Rejet de la demande de suspension).

« S'agissant de vues, si un voisin estime que les articles 678 et suivants du Code civil n'ont pas été respectés, il lui incombe de faire valoir ses droits et de demander la suppression des vues irrégulières auprès des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Par contre, le Conseil d'Etat est compétent pour contrôler si une autorité administrative qui a délivré un permis qui ne respecterait pas les distances légales en matière de vues, fixées par le Code civil, n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation quant au bon aménagement des lieux. Dans le cadre de cet examen, il appartient au Conseil d'Etat d'avoir égard à **toute question préalable, fut-elle de droit civil.** » (Moyen pas sérieux ; la motivation du permis se prononçait sur les vues - C.E. Orban, 210.610, 21 janvier 2011.

D. COMPLÉTUDE – DEVOIR COMPLÉMENTAIRE ÉVENTUEL - ARTICLE D.67 DU LIVRE I^{ER} DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT – EXTENSION D'UNE HABITATION

« (...) si l'accusé de réception de la demande déposé au dossier ne comporte aucune décision quant aux incidences notables ou non du projet sur l'environnement, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement; que la demande consiste en l'agrandissement d'une habitation unifamiliale et le réaménagement de ses abords; que la destination prévue pour le projet est conforme à la destination de la zone au plan de secteur; que les inconvénients éventuels qui pourraient subvenir suite à la réalisation du projet découlerait de la fonction d'habitat; que cette fonction est identique à celle des constructions implantées dans l'environnement immédiat; que ce projet, de par sa destination de résidence, n'aura pas d'incidence notable sur l'environnement; que, par conséquent, la notice d'évaluation peut être considérée comme complète et qu'elle permet d'établir qu'une étude d'incidences n'est pas requise; qu'en effet, l'autorité est suffisamment éclairée sur les impacts que le projet pourrait avoir sur l'environnement" (...) » (Rejet de la demande de suspension (C.E., Orban, n° 210.610, 21 janvier 2011).

« Les lacunes de la notice n'entraînent l'illégalité du permis d'urbanisme que si elles ont pu induire l'autorité compétente en erreur ou l'ont empêchée de statuer en pleine connaissance de cause » (C.E., Van Reusel et consorts, n° 211.200, 11 février 2011).

Dans l'affaire VAN REUSEL (élargissement d'un chemin vicinal, construction d'un hangar et de boxes pour chevaux), la notice déposée à l'appui de la demande est « manifestement erronée ou lacunaire » :

- au point 2° "présentation du projet", il n'y est pas fait mention de travaux de déboisement, d'excavation, de remblayage, etc., alors qu'à l'évidence, les travaux d'élargissement de la voirie auront cet objet;
- que la notice répond par la négative à la question de la présence de cours d'eau, sources, captages éventuels alors qu'un ry, dont l'intervenante vante les mérites sur son site internet, traverse le site litigieux ou le jouxte; que la notice répond aussi par la négative à la question des rejets, alors que l'activité exercée par la partie intervenante, que ce soit l'élevage de chevaux ou un manège, comme le soutiennent les requérants et comme cela semble ressortir du site internet de l'intervenante, entraînera des effluents d'élevage, des rejets d'eaux usées, etc.; que rien n'est précisé quant à leurs effets et leur évacuation...

« Les lacunes de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement déposée à l'appui de la demande de permis d'urbanisme empêchent la commune et la Région wallonne de statuer en pleine connaissance de cause lorsque cette notice est manifestement erronée ou lacunaire et que la C.C.A.T.M. a, dans son avis, mis en évidence les lacunes de la notice. En effet, tant l'avis du fonctionnaire délégué que le permis d'urbanisme s'appuient sur cette notice, qu'ils considèrent comme complète, pour affirmer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement mais n'indiquent pas pourquoi, face aux critiques de la C.C.A.T.M. et des réclamants dénonçant les lacunes de la notice, ils ont estimé que celle-ci était complète, si ce n'est par une formule stéréotypée ». (C.E., Van Reusel et consorts, n° 211.200, 11 février 2011).

Complétude – Devoir complémentaire éventuel - Article D.67 du Livre Ier du Code de l'environnement – Construction d'une maison d'habitation et aménagement des abords

Motivation querellée : « Il apparaît que le projet n'est pas susceptible d'avoir un impact environnemental significatif négatif et qu'une étude d'incidences n'est dès lors pas requise ».

« L'autorité désignée doit prendre une décision explicite et motivée faisant apparaître les raisons pour lesquelles elle estime, au terme d'un "examen", que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement en ayant égard, notamment, à la notice et en faisant application des critères de sélection pertinents qu'énumère l'article D.66, § 2; qu'à défaut et conformément à l'article D.68, § 2, alinéa 6, les raisons concrètes de cette décision doivent à tout le moins ressortir de l'acte final, par lequel l'autorité se prononce sur la demande de permis, autrement qu'au moyen d'une clause de style comme serait une motivation qui ne dépasse pas l'énumération des critères et n'en fait pas l'application concrète aux caractéristiques du projet » (C.E. GILIS et consorts, n° 207.669, 27 septembre 2010) (Voir aussi C.E., d'Alo et Lecler, n° 206.820, 26 juillet 2010 ; C.E., Kymper et Van Overwaele, n° 206.548, 9 juillet 2010).

Evaluation des incidences d'un permis d'urbanisme – Différence entre la décision de dispense d'étude des incidences et la décision d'octroi d'un permis d'urbanisme

Le refus de permis d'urbanisme doit être motivé eu égard notamment aux incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article D.50 (50) (Cf. article D.64 (51) du Livre I^{er} du Code de l'environnement).

Une telle motivation constitue une formalité substantielle et est distincte de celle qui doit porter sur la nécessité d'imposer ou non une étude d'incidences. (C.E., Sneesens et Jacobs, n° 211.125, 8 février 2011)

Notice d'évaluation des incidences – Zone *natura* 2000 – Absence de motivation ou erreur du demandeur

« (...) l'acte attaqué contient la motivation suivante :

« Considérant que ce bien se situe non loin du périmètre du site Natura 2000, dit de la "Basse Vallée de la Lienne" »;

Considérant que, dans son recours au Gouvernement wallon, le requérant soutenait que la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Stoumont n'avait pas relevé l'erreur contenue dans la notice d'évaluation des incidences relative à l'absence d'incidences du projet sur le site Natura 2000, qui n'en est séparé que par la largeur d'une route; que l'acte attaqué ne répond pas à l'objection du requérant, autrement qu'en constatant, ce qui n'est pas contesté, la proximité du projet avec le site Natura 2000; que les explications données par la première partie adverse dans son mémoire en réponse ne peuvent suppléer aux carences de l'acte attaqué; que la première branche du troisième moyen est donc fondée sur ce point » (C.E. Koevoet, n° 182.349, 24 avril 2008).

E. EXACTITUDE FACTUELLE (MOTIVATION EXACTE, EXEMPTÉ DE CONTRADICTION)

« Lorsque les motifs du permis d'environnement attaqué prévoient une augmentation du charroi de 2 camions par jour, et que le dispositif autorise quotidiennement 5 entrées et 5 sorties de camions, il y a contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte. Les raisons données par les parties adverse et intervenante pour tenter d'expliquer ce qu'elles jugent être une contradiction "apparente" entre les motifs et le dispositif ne peuvent expliquer cette contradiction dès lors qu'elles ne figurent pas dans l'acte attaqué. » (C.E., Ville de La Louvière, n° 197.689, 10 novembre 2009).

-
- (50) **Art. D.50.** « La mise en œuvre des procédures prévues par la présente partie doit avoir principalement pour but :
- de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable;
 - de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités;
 - d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables;
 - d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans et des programmes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en vue de promouvoir un développement durable. »
- (51) **Art. D.64.** « Le permis et le refus de permis doivent être motivés en regard notamment des incidences sur l'environnement et des objectifs précisés à l'article 50. »

« La décision attaquée par laquelle la Région wallonne charge la SPAQuE de procéder à des mesures de réhabilitation sur un site qui inclut la parcelle du requérant dans le périmètre du site à réhabiliter tout en admettant que cette parcelle ne doit pas faire l'objet de travaux de réhabilitation contient une contradiction entre les motifs et le dispositif dès lors qu'elle ne contient dans son dispositif aucune nuance... » (C.E., Soors, n° 198.186, 24 novembre 2009).

F. COHÉRENCE

Contradiction ou apparence de contradiction factuelle

La motivation ne peut être contradictoire ou présenter une apparence de contradiction (C.E., Bera et consorts, n° 203.627, 4 mai 2010 ; C.E., Schilansky et Rehakova, n° 208.428, 26 octobre 2010 ; C.E., Berniaux, n° 177.757, 11 décembre 2007).

Il faut éviter de confondre l'inexactitude des motifs exposés et l'appréciation divergente entre les autorités ou entre l'autorité compétente et un requérant au Conseil d'Etat (exemple : C.E., Gören, n° 188.400, 1^{er} décembre 2008)

Remarque : le revirement d'attitude de l'autorité est à distinguer de la contradiction dans l'expression des motifs.

Motivation formelle cohérente, dépourvue d'ambiguïté – Situation de droit - Repérage

Dans l'affaire s.a. Immobilière Lomel, n° 192.893, 30 avril 2009, la Région affirme que les documents en sa possession ne lui permettent pas de déterminer si le projet empiète dans la zone agricole sise en dehors du périmètre du P.C.A. et s'il convient, le cas échéant, d'y déroger. Dès lors, lorsqu'elle estime qu'il convient d'appliquer les dispositions du plan de secteur uniquement pour la partie du projet qui s'implanterait en dehors du périmètre du P.C.A., elle n'est pas en mesure de déterminer si les dispositions du plan de secteur sont d'application et si la demande de permis est conforme ou non à ce dernier. Les motifs de l'acte attaqué par lequel elle refuse le permis sollicité notamment au motif que le projet ne serait pas conforme au plan de secteur sont entachés d'ambiguïté, voire de contradiction.

Motivation formelle cohérente, dépourvue d'ambiguïté – Insécurité pour le demandeur

« A supposer que l'autorité se soit approprié l'avis de la commission de recours qui commandait notamment la création d'un jardin paysager, il y a lieu de considérer qu'il existe une contradiction entre le dispositif du permis délivré et les plans modificatifs déposés dès lors que ces plans nouveaux ne prévoient pas la création d'un tel jardin. Pareille contradiction entre l'avis de la commission, intégralement reproduit dans l'acte attaqué, et le plan censé être approuvé est de nature à laisser au demandeur de permis une certaine liberté dans la mise en œuvre de son permis d'urbanisme et est, par conséquent, source d'insécurité juridique de sorte que le moyen pris de l'insuffisance ou de la contradiction dans les motifs est fondé » (C.E., Ville de Wavre et Pireyn n° 156.829, 23 mars 2006).

Directives générales à respecter ou à écarter

L'existence d'une politique générale d'une autorité ne dispense pas de l'obligation de motiver au cas par cas. L'appréciation de l'autorité doit être le résultat d'un examen particulier, lequel peut l'obliger à renforcer les exigences de protection de l'environnement.

« (...) le collège invoque (...) le fait qu'il ne souhaite pas construire de voirie le long du terrain en cause, la visibilité excessive de toute construction, la notion de "bon aménagement du territoire" et des objections en matière de circulation; (...) dans les deux lettres des 13 décembre 2001 et 5 février 2002 mentionnées ci-dessus, le collège émet les mêmes considérations et exprime en outre, en ces termes, sa volonté de s'opposer à toute délivrance de permis d'urbanisme pour les parcelles situées chemin de Richelle :

" Le Collège Echevinal a décidé de rendre un AVIS DEFAVORABLE sur toutes les demandes de bâtir et/ou de lotir qui lui seraient soumises pour les terrains situés de part et d'autre du chemin reliant RICHELLE à VISE";

Considérant que s'il n'est pas interdit à une autorité de se fixer une ligne de conduite, l'appréciation de la conformité d'un projet avec le bon aménagement des lieux doit toutefois se faire au cas par cas, selon les circonstances propres de chaque affaire; que cette appréciation doit ressortir de la motivation de la décision statuant sur la demande de permis, qui doit faire apparaître un examen effectif du respect du bon aménagement des lieux » (C.E., Depauw, n° 177.195, 27 novembre 2007).

« (...) l'absence de toute référence à la situation concrète du hangar (semi-circulaire) litigieux fait présumer que l'acte attaqué est la mise en œuvre sans discernement d'une politique générale délibérée, plutôt que le résultat d'une appréciation individualisée; que la motivation de la décision attaquée se réduit à la simple affirmation "que ce type de construction ne correspond pas aux caractéristiques architecturales de la région", sans qu'il ne soit aucunement explicité quelles seraient ces caractéristiques architecturales ni en quoi le bon aménagement des lieux serait compromis; que l'insuffisance d'une telle motivation péremptoire qui n'indique pas concrètement en quoi le hangar litigieux est incompatible avec le bon aménagement des lieux, amène à conclure que le moyen est fondé » (C.E., Servais, n° 99.085, 25 septembre 2001) (Voir aussi C.E., n° 115.468, 6 février 2003, si le hangar est un élément parmi des serres, de la végétation existante, ...).

G. AVIS À RECUEILLIR POUR FORGER L'OPINION DE L'AUTORITÉ

Pour l'autorité compétente, l'obligation de motivation porte sur tous les avis, qu'ils soient obligatoires ou non (52). L'avis du fonctionnaire délégué doit être motivé. (Voir le paragraphe consacré à la motivation par référence, point 17).

Lorsqu'une autorité s'écarte des avis recueillis dans le cours de la procédure, elle doit s'en justifier dans la motivation formelle.

Les éléments importants des avis doivent retenir l'attention de l'autorité.

Réponse inappropriée - Permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué - Zone d'expansion de crues et bassin d'orage

« (...) un permis d'urbanisme ne répond nullement à l'argument soulevé dans un avis du département de la ruralité et des cours d'eau de la Région wallonne relatif aux risques de pollution des terres en cas d'inondations de celles-ci et aux conséquences de ces pollutions sur la qualité des sols destinés à l'agriculture et il ne constitue pas une motivation adéquate, lorsque la motivation consiste à soutenir que les terres inondables devraient être affectées à "une agriculture apte à des zones marécageuses et submersibles", puisque même dans cette hypothèse-là les pollutions seraient toujours bien présentes. »

(52) Bernard Paques, *La motivation des permis d'urbanisme : un art ou une science ?*, *Aménagement – Environnement*, 2003/3, p.160.

En outre, le dispositif du permis prévoit notamment que "le titulaire du permis devra [...] prévoir un plan de gestion de la zone afin de lui conserver sa destination agricole" (C.E., del Marnol, 24 février 2011) (Permis du 12 décembre 2008 annulé).

L'autorité doit se forger son opinion

« En vertu de l'article 41, § 1er, du CWATUPa, le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour délivrer ou refuser un permis de bâtir. Même lorsque l'avis du fonctionnaire délégué est requis et qu'il est favorable, il appartient au collège de se faire lui-même une opinion de ce qu'exige le bon aménagement des lieux, ce qui doit ressortir tant du dossier administratif que de la motivation du permis de bâtir conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Si la motivation par référence à l'avis du fonctionnaire délégué peut être admise, encore faut-il que cet avis soit lui-même motivé de manière pertinente et adéquate. » Permis du 18 novembre 2006 - C.E., Clantin, n° 117.644, 27 mars 2003) (Voir aussi C.E., Harang, n° 137.674, 25 novembre 2004).

« Il importe peu que le permis unique attaqué n'impose pas certaines des conditions que suggéraient plusieurs avis ni que le permis soit délivré en dépit de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué dès lors que son auteur expose les raisons qui, relatives à sa conception du bon aménagement des lieux, justifient sa décision. » (C.E., Rixhon, n° 197.586, 30 octobre 2009 – Rejet de la demande d'annulation).

L'autorité doit se forger son opinion – Recours – Permis unique – Motivation suffisante

Le Conseil d'Etat rappelle l'état du droit et le devoir d'explication.

« Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ont confié aux fonctionnaires de l'administration de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme le soin de déterminer les instances, administrations et autorités qui doivent être consultées dans le cours de la procédure d'instruction des permis uniques, tant en premier degré, qu'en degré de recours. En degré de recours, ces fonctionnaires sont chargés de rédiger un rapport de synthèse qui comprend une "proposition de décision motivée" "au regard des avis recueillis" (article 53 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, précité). Le législateur a conçu ce rapport comme la préparation et le projet de l'arrêté du ministre qui peut s'y référer et en faire sa décision. Ce n'est que dans le cas où le ministre décide de s'écarter du rapport de synthèse et seulement dans cette mesure qu'il doit expliquer sa propre position ».

En l'espèce, la motivation est suffisante. Il s'ensuit que n'est « pas fondé, le moyen pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991, dès lors que les requérants restent en défaut de montrer, tant dans la requête que dans leur mémoire en réplique, que le permis unique attaqué ne serait pas conforme au rapport de synthèse ou qu'il s'en écarterait sans justification. » (C.E., Vuylsteke-Godaert et Denuit, n° 185.134, 2 juillet 2008).

Avis du fonctionnaire délégué

- 74.429 du 23 juin 1998 : Passelecq et Piret ;
- 76.758 du 29 octobre 1998 : Jadoul et De Greef ;
- 78.052 du 11 janvier 1999 : Simonet et Perleau.
- 117.644 du 27 mars 2003 : Clantin ;
- 137.674 du 25 novembre 2004 : Harang ;
- 79.803 du 15 avril 2009 : Vanderbeeck.

Remarque : limite de la formule « Considérant qu'il y a lieu de se rallier à ... ».

Avis du fonctionnaire délégué non motivé : « (...) si le collège peut motiver sa décision en se référant à l'avis du fonctionnaire délégué auquel il déclare se rallier et qu'il reproduit dans son acte, encore faut-il, à tout le moins, que cet avis soit lui-même motivé à suffisance de droit, conformément notamment à l'article 108, § 2, alinéa 1er, du CWATUP. Ainsi, des considérations rédigées de façon générale équivalent à des clauses de style et ne permettent pas de discerner les raisons concrètes et précises pour lesquelles les réclamations et les suggestions émises lors de l'enquête publique ont été écartées (...) » (C.E., Demeulenaere et Dupont, n° 100.703, 9 novembre 2001).

(Voir aussi : défaut de prise en considération par le fonctionnaire délégué et le collège des opinions des réclamants ainsi que « des observations et propositions essentielles de la CCAT » - Permis de lotir communal du 19 avril 2001 - C.E., Piotrowski, n° 111.889, 24 octobre 2002).

Effet d'un avis qui ne traite pas de l'objet réel de la demande de permis ; avis que le Conseil d'Etat référence dans sa base de données *JuriDict* (53) comme « défectueux » : « Lorsque la demande de permis portait non sur la réalisation de nouvelles constructions mais bien sur la régularisation de certains aspects (54) de constructions en cours autorisées par un permis antérieur, que le permis attaqué se fonde sur l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, qui y est annexé, mais que cet avis ne distingue pas selon que la demande de permis porte sur la régularisation d'une construction en cours ou sur la construction de nouvelles résidences, il s'ensuit que l'avis du fonctionnaire délégué qui constitue en réalité la motivation de l'acte attaqué n'est lui-même pas adéquatement motivé eu égard à l'objet de la demande de permis de régularisation. Le moyen pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs est fondé » (C.E., Consorts SMULDERS, n° 197.932, 17 novembre 2009 ; permis communal du 14 janvier 1999).

Défaut par le fonctionnaire délégué d'examen du RCU (balcons) et absence de mention d'un examen des réclamations formulées lors de l'enquête publique : le permis délivré sur la base d'un tel avis est " dépourvu, par voie de conséquence (...) de toute motivation adéquate" (C.E., Passelecq, n° 74.429, 23 juin 1998).

(53) Voir l'arrêt classé dans la base de données *juriDict* à la rubrique « Aménagement du territoire, urbanisme, environnement et nature - Urbanisme et aménagement du territoire en Région wallonne - Urbanisme - Permis d'urbanisme - Absence de plan particulier d'aménagement ou de permis de lotir - Avis du fonctionnaire délégué – Motivation », en date du 8 août 2011.

(54) Il s'agit de la régularisation de fenêtres de deux résidences de vacances déjà en cours de construction et autorisées par un permis du 5 mai 1971.

Avis du fonctionnaire délégué lacunaire : C.E., Jadoul, n° 78.758, 29 octobre 1998 ; C.E., Deloge, n° 100.685, 8 novembre 2001.

Décision inexplicite - Cohérence interne - Décisions successives

Lorsque l'arrêté attaqué, refusant sur recours le permis unique sollicité par l'entreprise requérante, est « à contre-courant de toutes les précédentes décisions » (le rapport de synthèse), « il se doit d'être particulièrement adéquatement motivé. Il ne l'est pas, quant à la question de l'intégration au cadre bâti et non bâti existant, lorsqu'il n'explique pas en quoi le type d'activité pour laquelle le permis unique est sollicité ne trouverait pas sa place *in concreto* dans le centre-ville », à savoir un funérarium sans embaumement dans un hangar existant, « alors qu'il considère - suivant en cela l'opinion émise dans le rapport de synthèse - que l'activité est calme et que le projet s'intègre au cadre bâti et non bâti existant ». (C.E., s.p.r.l. Funérailles Christophe Tilmant, n° 188.006, 18 novembre 2008).

Avis technique – Réponse inadaptée - Imprécision du dispositif du permis unique – Motivation insuffisante à justifier les choix techniques imposés au bénéficiaire du permis

Dans l'affaire C.E., a.s.b.l. Centre de contrôle des radiocommunications des services mobiles, n° 132.270 du 10 juin 2004 et n° 175.273 du 2 octobre 2007, l'a.s.b.l. exprime des craintes relatives à la qualité future de ses services si le permis unique vise notamment la construction et l'exploitation d'une étable.

Il ne ressort pas de la motivation que l'autorité a examiné et apprécié les inconvénients qui découleraient des choix techniques imposés au bénéficiaire du permis (cages de Faraday).

Avis facultatif – Maison de l'urbanisme

Arrêt C.E., Colle, n° 214.177, 24 juin 2011.

Avis facultatif – Eco-conseiller

« (...) en l'espèce, la procédure a été assez simple ; qu'outre l'avis du fonctionnaire délégué, seul celui de l'éco - conseiller a été recueilli ; qu'il était loisible à la commune de s'écarter de cet avis, mais qu'elle devait en ce cas exposer, fut-ce succinctement, les raisons pour lesquelles elle ne retenait pas les risques de pollution relevés par l'éco-conseiller » (tranchées de dispersion) (C.E., Dumonceau, n° 89.919, 29 septembre 2000) (permis du 23 juin 1995 annulé).

Avis facultatif selon le CWATUPE - Permis conditionné par les résultats de la consultation du S.R.I.

Le requérant obtient l'annulation sans que la motivation lacunaire du permis ne soit mise en cause : référence inadéquate à un avis du S.R.I. à donner après le permis.

« L'article 116, §1er, du CWATUP n'impose pas à la commune de consulter le service d'incendie. Mais lorsqu'elle fait dépendre la délivrance d'un permis d'urbanisme de la condition de consulter ce service, c'est, de prime abord, qu'elle considère cette consultation nécessaire (...) » ;

Il ressort du permis d'urbanisme attaqué que la consultation du service d'incendie a été jugée nécessaire mais que l'auteur du permis attaqué a finalement délivré le permis en décidant que les prescriptions formulées par le service d'incendie qui seraient transmises ultérieurement devaient être respectées par le bénéficiaire. Ce faisant, la partie adverse a statué sans avoir pu vérifier que la demande qui lui était soumise était compatible avec ces prescriptions qu'elle ne connaissait pas encore. Ainsi, en imposant des conditions sur lesquelles il n'a pu porter aucune appréciation, l'auteur de l'acte attaqué a statué sans disposer de tous les éléments qu'il avait jugés nécessaires à son appréciation » (C.E., Zeryouhi, n° 208.052, 11 octobre 2010) (Permis du 30 mai 2006 annulé) (Voir aussi C.E., Bouillon et Everarts, n° 207.124, 30 août 2010).

Situation particulière : arbres

« Considérant qu'en ce qui concerne les arbres, la motivation de l'acte attaqué se contente d'indiquer que le projet a fait l'objet d'une étude du bureau spécialisé JNC (soit l'un des auteurs du projet) et que le dispositif de l'acte attaqué impose comme condition de sauvegarder les arbres remarquables sur le site dont le projet prévoit le maintien; que cette motivation est **insuffisante** dès lors qu'elle **ne répond pas aux craintes** formulées notamment dans l'avis de la D.N.F. (...) selon lequel "il y a deux arbres repris sur la liste des Arbres et Haies" mais lorsque l'on voit la densité des constructions projetées "il y a fort à parier que les travaux auront raison de leur présence"; qu'elle ne répond pas non plus aux craintes formulées dans le même avis concernant des arbres de haute tige situés le long de la rue (...) en raison d'un empiètement sur leurs racines » (C.E., Gavimmo, n° 148.938, 15 septembre 2005).

Réponses aux avis et reformulation de la décision sur recours – Permis unique

Dans cette affaire, la proposition des fonctionnaires technique et délégué était libellée comme suit : " Considérant que (...) l'implantation des éoliennes 2, 3, 6, 7, 8 et 9 doit être revue; qu'il s'agit là d'une modification significative du projet qui ne peut en aucun cas être acceptée en l'état; que le projet revu devra faire l'objet d'un complément d'étude d'incidences et être soumis à enquête publique" » (C.E., Bera et consorts, n° 203.627, 4 mai 2010).

Le Conseil d'Etat va considérer que cet alinéa contenait la conclusion de l'analyse que le fonctionnaire technique avait faite des nuisances sonores des éoliennes en projet.

« Considérant qu'en se bornant à supprimer le considérant conclusif évoqué ci-dessus sans remettre en cause ou, à tout le moins, tempérer l'examen scientifique opéré par le fonctionnaire technique, l'auteur de l'acte entrepris s'est écarté du rapport de synthèse sans donner aucune justification; que le rappel de l'obligation de respecter les normes réglementaires en matière de bruit (...) n'a pas pour effet de pallier cette carence ».

(A *contrario*, voir en matière de permis unique le rejet de la suspension d'une décision ministérielle de refus d'une demande d'exploitation d'un car wash sur une parcelle étroite en zone de cours et jardins – C.E., Gören, n° 188.400, 1^{er} décembre 2008.)

Permis unique ministériel – Proposition du rapport de synthèse : parement de briques ou de blocs de terre cuite - Motivation ministérielle déficiente sur cette proposition : annulation.

« En ce qui concerne les matériaux de parement, un arrêté du Ministre (...) , qui confirme une décision du collège communal d'accorder un permis unique conditionnel visant à construire et exploiter un magasin spécialisé dans la vente d'articles de sport et de loisirs, sans imposer la condition préconisée par les fonctionnaires technique et délégué ni s'en expliquer, n'est pas valablement formellement motivé. En effet, même s'il s'agit d'une question subjective et d'un élément parmi d'autres relevant de la problématique de l'impact visuel du projet», en l'espèce le parement constitué de bardage métallique gris à ondes sinusoïdales horizontales, « cet élément revêt une importance certaine dès lors qu'il avait fait l'objet de plaintes au stade de l'enquête publique. Quant au fait qu'en confirmant sur ce point le permis délivré par le collège communal, l'acte attaqué se serait approprié ses dispositions et motivations relativement aux matériaux de bardage, cet argument est insuffisant pour justifier l'abandon de la condition motivée et formulée de manière très précise par les fonctionnaires technique et délégué dans leur proposition de décisions » (C.E., Geuskens et Devos, n° 199.030, 17 décembre 2009).

H. SUITE D'UNE ENQUÊTE PUBLIQUE

Réponses aux observations émises lors de l'enquête publique

A la suite d'une enquête, les réclamants doivent pouvoir connaître les motifs pour lesquels les avis, les observations et les réclamations n'ont pas été suivies. Il faut « rencontrer » (55) les remarques des réclamants.

« Un acte de l'administration active ne doit, en règle, pas répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à son élaboration. Lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises ont été formulées, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé dès lors qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. » (C.E., Meunier, n° 210.613, 21 janvier 2011; C.E., Bourland et Sacré, n° 195.111, 6 juillet 2009 ; C.E., a.s.b.l. Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et consorts, 2 juin 2009).

« L'autorité administrative n'a pas l'obligation de répondre à chacune des objections soulevées lors de l'enquête publique. Il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels l'autorité se fonde et que le réclamant y trouve, [même] implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation. En outre, le réclamant n'est en droit de trouver dans le permis d'urbanisme attaqué les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, fût-ce partiellement, à ses observations, que pour autant que ces dernières aient été formulées avec un minimum de précision et de manière compréhensible. De la sorte, de vagues allégations mettant en doute la conformité du projet à une réglementation étrangère à la police de l'urbanisme, n'obligent pas l'autorité chargée de statuer sur la demande de permis d'urbanisme d'indiquer dans celui-ci les raisons pour lesquelles le projet est effectivement conforme à ladite réglementation » (C.E., Tirtiaux et Caron, n° 208.659, 4 novembre 2011).

(55) Le Conseil d'Etat utilise ce verbe.

- Parement métallique approuvé par les autorités compétentes (motivation déficiente au vu de la proposition des fonctionnaires technique et délégué. (C.E., Geuskens et Devos, n° 199.030, 17 décembre 2009)
- Risque d'éboulement de terre « non reprise dans l'acte attaqué » (C.E., Cairra, n° 201.222, 23 février 2010).
- Perte d'ensoleillement : le collège indique à juste titre que le réclamant se trouve à l'est et à plus de 10 m. du demandeur de permis ; le conseil d'Etat va considérer que « l'argumentation (...) est incomplète parce qu'elle ne prend pas en compte l'importante déclivité du terrain » (C.E., Cairra, n° 201.222, 23 février 2010).
- Perte d'intimité que subira un jardin « adéquatement justifiée dans le permis attaqué en soulignant le respect du Code civil... » (C.E., Simonet, n° 78.052, 11 janvier 1999).
- Zone tampon entre une exploitation agricole et des habitations en zone d'habitat (C.E., Clantin, n° 117.644, 27 mars 2003).
- Problème de vues et d'humidité (C.E., Pinto, n° 128.791, 4 mars 2004).
- Gabarit des constructions (« Tours ») (C.E., n° 197.060, 20 octobre 2009).

Réponses à un plaignant assisté d'un expert - Risque d'éboulement relevé par un plaignant qui avait pris l'avis d'un expert

La motivation doit prendre en considération le rapport (C.E., Van Reusel et consorts, n° 211.200, 11 février 2011 - Annulation). (C.E., Roquigny, n° 154.440, 2 février 2006 ; C.E., Ville de Virton, n° 192.202, 2 avril 2009). – Avis techniques discordants : C.E., Baillieux et Henrotin, n° 127.588, 29 janvier 2004.

Autres références – Réponses aux réclamants

- 74.429 du 23 juin 1998 : Passelecq et Piret ;
- 160.795 du 29 juin 2006 : Mueller et consorts ;
- 191.684 du 19 mars 2009 : s.a. Confiserie Leonidas ;
- 192.453 du 21 avril 2009 : Commune de Bertrix ;
- 194.805 du 29 juin 2009 : s.a. Gofinimmo ;
- 194.806 du 29 juin 2009 : s.a. Galliford ;
- 195.297 du 15 juillet 2009 : Bricmont et consorts ;
- 203.429 du 29 avril 2010 : Lahaye et Vanderspikken.

I. MOTIVATION STÉRÉOTYPÉE OU FONDÉE SUR DES CLAUSES DE STYLE

Exemple : ensemble résidentiel de 88 appartements répartis en 5 immeubles ; au plan de secteur, le bien est inscrit en zone d'habitat et compris dans un périmètre pour lequel le collège communal souhaite depuis 1999 élaborer un plan communal d'aménagement.

L'adoption provisoire de ce nouveau P.C.A. a constitué pour le Ministre un motif déterminant pour lequel les réclamations ont été considérées comme non fondées.

« Eu égard à la nature de ce projet de plan communal d'aménagement, et même s'il rencontre la conception du bon aménagement des lieux du ministre, ce dernier doit, par une motivation adéquate, indiquer dans l'arrêté attaqué les raisons pour lesquelles la conception du bon aménagement des lieux développée dans un tel document mérite d'être suivie. Cette motivation ne peut se résumer à de simples clauses de style mais doit reposer sur une analyse de l'environnement du projet notamment en ce qui concerne la typologie des bâtiments proches, particulièrement lorsque l'adoption provisoire de ce plan communal d'aménagement a constitué pour le ministre un motif déterminant pour lequel les réclamations ont été considérées comme non fondées. » (C.E., Gavimmo, n° 148.938, 15 septembre 2005)

« (...) en l'espèce, le projet litigieux nécessitait plusieurs dérogations au P.C.A. n° 5 approuvé par arrêté royal du 14 septembre 1977; que l'acte attaqué énonce que ce projet déroge, en huit points qu'il détaille, aux prescriptions du P.C.A. n° 5; qu'il n'évoque ensuite que deux dérogations relatives, l'une à l'accueil des immeubles à logements multiples de ce gabarit et l'autre, à l'aménagement de la zone de jardins en parkings; que la justification est la suivante :

"La réalisation de deux immeubles à logements multiples est concevable et intéressante à cet endroit vu l'implantation du terrain par rapport au centre urbain et la proximité des services et moyens de communication; (...) les gabarits projetés s'intègrent correctement au cadre bâti existant; que l'extension sous forme de volume secondaire au niveau du sous-sol s'avère pertinente au regard du contexte bâti et du relief naturel du terrain; que les balcons sur l'arrière devraient être limités à un par logement n'ayant pas d'accès direct au jardin et se conformer strictement au Code civil en matière de vues; (...) en ce qui concerne les parkings, que le nombre d'emplacements de parcage prévu par les prescriptions est rencontré; que, toutefois, cet espace et les cours et jardins des deux immeubles sont minéralisés à l'excès; qu'il y aurait lieu d'aménager ces espaces en dalles-gazon et de les compléter par un programme de plantations plus conséquent (...)" ».

Quant à cette motivation, le Conseil d'Etat considère :

« cette motivation s'apparente à une **clause de style** quant au gabarit et ne constitue pas une justification adéquate, notamment de la transformation de la zone de jardins en parking de grande importance et, pour partie, en volume secondaire d'habitation, la partie adverse se bornant à invoquer la nécessité du placement de dalles-gazon et de plantations; que la motivation ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles le ministre estime que ces dérogations sont compatibles avec la destination générale de la zone, les options urbanistiques et architecturales des prescriptions contenues dans le P.C.A. n° 5;

Considérant que l'acte ne contient **pas d'indication sur les autres dérogations** requises, comme les différents dépassements des hauteurs sous corniche, les inclinaisons de toiture ou les débordements de la construction en zone non capable » (C.E. Ville de Namur, 192.386, 14 avril 2009).

« (...) le principe de bonne administration implique que l'autorité soit pleinement informée avant de prendre une décision, alors que, dans le cas d'espèce, l'acte attaqué, quant à l'évaluation des incidences sur l'environnement, se reporte entièrement, à l'exception de **clauses de style**, au rapport de l'ISSeP du 24 juillet 2006, lequel est lacunaire quant à la question du cumul des champs électromagnétiques engendrés par l'ensemble des antennes; que, dès lors, en ne se fondant que sur ce rapport de l'ISSeP, la partie adverse ne peut être considérée comme ayant procédé à l'examen en pleine connaissance de cause de l'influence de l'ensemble des antennes présentes et projetées à l'endroit considéré sur la santé des riverains alors que, d'une part, l'appréciation des incidences sur l'environnement conformément à l'article D.64 du livre 1er du Code de l'environnement doit, en principe, être globale et que, d'autre part, les réclamations et recours introduits dans le cadre de l'instruction du dossier avaient déjà mis en évidence de manière crédible les lacunes et incertitudes du projet quant à ce » (C.E., Ville de Virton, n° 192.202, 2 avril 2009).

(Voir aussi C.E., Vanderbeeck, n° 79.803, 15 avril 1999)

J. DÉROGATION À LA RÈGLE

Le procédé de la dérogation doit rester exceptionnel. Les règles qui l'autorisent sont de stricte interprétation. Toute autre solution permettrait à l'autorité de vider la norme principale de sa substance en méconnaissance des règles qui permettent la révision de la norme.

Rappel : qu'est-ce que le caractère exceptionnel de la dérogation au sens de l'article 114 du CWATUPE ?

« Le caractère exceptionnel visé à l'article 114 s'entend de la nécessité de déroger à une norme pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis, sans que, par leur nombre et par leur ampleur, les dérogations accordées puissent aboutir à vider de sa substance la norme à laquelle il est dérogé, en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui président à la révision de celle-ci. » (C.E., Kersten et Alexandre, n° 211.025, 3 février 2011) (Voir aussi C.E., Colle, n°s 190.750 et 190.751, 24 février 2009 ; C.E., Ville de Namur, 192.386, 14 avril 2009 ; C.E., Deneyer, n° 202.696, 31 mars 2010, arrêt reproduit en annexe 2).

Exemples de bases légales

« **Art. 113.** Pour autant que les actes et travaux projetés soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, ... ».

Art. 113, al.1^{er}, 1° : destination générale de la zone considérée et les options urbanistiques ou architecturales.

Art. 113, al. 1^{er}, 2° : compatibilité avec l'option urbanistique (permis d'urbanisation).

Art. 419, d) : R.G.B.S.R. (C.E., Colle, n° 214.177, 24 juin 2011) (façade latérale d'un abri-piscine - dérogation nécessaire et obtenue alors que le demandeur ne la sollicite pas et aucune mention de cette dérogation lors de l'enquête - annulation du permis du 2 octobre 2009).

Art. 428 : circonstances urbanistiques locales, programme architectural, destination générale de la zone, caractère architectural (C.E., Colle, n° 190.751, 24 février 2009).

Des exemples concrets sont détaillés en annexe 2.

Dérogation - Caractère exceptionnel – Usage modéré – Conditions propres au mécanisme dérogatoire – Raisons de l'usage de la dérogation

« Le permis d'urbanisme doit contenir une motivation du caractère exceptionnel des dérogations accordées. Une motivation renforcée de ces dérogations est d'autant plus nécessaire lorsque leur octroi a été contesté durant l'enquête publique » (C.E., Ville de Namur, n° 192.386, 14 avril 2009).

« (...) les dérogations à un plan de secteur ne peuvent être octroyées qu'à titre exceptionnel et que cette restriction impose à l'autorité administrative, non seulement un usage modéré de la dérogation, mais une motivation dans l'acte qui fasse apparaître, outre le respect des conditions propres au mécanisme dérogatoire appliqué, les raisons de recourir dans l'espèce donnée au mécanisme de la dérogation » (C.E., s.p.r.l. Kayaks Ansiaux, n° 166.758, 16 janvier 2007)

« Référence » manquante pour partie – Motivation incomplète

Le ministre motive le permis unique de régularisation d'une discothèque. La motivation est adéquate en ce qui concerne la dérogation au plan de secteur (zones d'habitat et de loisirs), cependant :

« (...) le ministre ne se réfère pas à la destination générale de la zone du PCA auquel il s'agit de déroger, mais exclusivement au plan de secteur » : violation de l'article 113 (le moyen est fondé) (Discothèque en zone de constructions dispersées au PCA – C.E., Commune de Messancy, n° 213.549, 30 mai 2011).

Options ?

La création et l'exploitation de 7 places de parking à l'avant de la parcelle, en zone de recul au PCA réservée aux jardinets ou pelouses, requiert une dérogation. La dérogation n'est pas spécialement motivée. En outre, « l'auteur n'explique pas que la présence de places de parking reste compatible avec la destination générale de cette zone de recul (...) et avec les options urbanistique et architecturale de cette zone, options dont le contenu n'est pas explicité dans l'acte attaqué, de sorte qu'il est impossible de vérifier que l'autorité a fait un usage correct de son pouvoir d'appréciation sur ce point (violation de l'art.113 du CWATUP et de la loi sur la motivation ; moyen fondé) (C.E., Commune de Messancy, n° 213.549, 30 mai 2011).

Comblement (en zone agricole)

« Comme l'indique l'utilisation du verbe "peut" dans l'article 112 du CWATUPE, le principe du comblement demeure facultatif, même si toutes les conditions légales sont réunies.

(...)

Le caractère exceptionnel visé à l'article 114 s'entend de la nécessité de déroger pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis, sans que la dérogation accordée puisse aboutir à vider de sa substance la norme à laquelle il est dérogé. Une dérogation, décidée par un acte individuel, ne peut donc pas porter atteinte aux éléments essentiels du plan, à valeur réglementaire, ni se révéler inconciliable avec les objectifs d'aménagement du territoire ou urbanistiques de celui-ci. En d'autres termes, la dérogation accordée ne peut pas conduire à la dénatura-tion du plan, c'est-à-dire qu'il faut que celui-ci conserve, après la dérogation, une portée significative dans le reste de son champ d'application » (C.E., Delville et Vaassen, n° 209.108, 23 novembre 2010) (Moyen sérieux de suspension) (56).

Examen de demandes successives en régime de décentralisation – Nouveau projet sans dérogation

En régime de décentralisation, en vertu de l'article 107, § 1er, du CWATUPE, l'avis du fonctionnaire délégué n'est pas requis pour la délivrance d'un permis d'urbanisme.

« Dès lors, lorsqu'une décision du fonctionnaire délégué ne concerne que les dérogations sollicitées dans la demande initiale de permis, mais que ces dérogations sont supprimées lors de la modification du projet, il n'y a plus de raison de consulter à nouveau le fonctionnaire délégué ni de rencontrer de manière explicite les raisons ayant justifié le refus d'accorder initialement lesdites dérogations » (C.E., Dumont, n° 210.607, 21 janvier 2011).

Autres références – Dérogation

- C.E., Giltay et Marlaire, n° 191.384, 12 mars 2009 ;
- C.E., Ruelens, n° 193.300, 14 mai 2009 ;
- C.E., Carpentier, n° 197.983, 18 novembre 2009 ;
- C.E., Geremie, n° 199.558, 15 janvier 2010 ;
- C.E., Le Bussy et Gerard, n° 201.219, 23 février 2010 ;
- C.E., s.p.r.l. CODEALIM, n° 202.455, 29 mars 2010.

(56) Le Conseil d'Etat n'a pas encore statué sur la requête en annulation.

K. REVIREMENT

Les principes d'égalité et de non discrimination inscrits dans les articles 10 et 11 de la Constitution signifient que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation doivent être traitées de la même manière. Des situations différentes peuvent faire l'objet d'un traitement différencié.

Il y a revirement d'attitude lorsque l'autorité se prononce dans des sens différents, en application d'une même réglementation sur deux projets identiques ou voisins.

Dans ce cas, l'autorité doit particulièrement motiver sa décision. Elle doit expliquer pourquoi la satisfaction de l'intérêt général requiert un changement d'attitude (57).

(C.E, Graulich et Robyns, n° 186.463, 24 septembre 2008 - Comparaison non pertinente par un requérant : permis d'exploiter un poulailler.)

(C.E., Lempereur, n° 133.594, 6 juillet 2004 – Appréciation adéquate par l'autorité - Visite sur place.)

(C.E., Clantin, n° 117.644, 27 mars 2003 – Hangars, exploitations agricoles à proximité d'habitations en zone d'habitat.)

(C.E., Finoulst, n° 145.929, 14 juin 2005 – Hangar – Gabarit aussi important que celui d'un projet refusé antérieurement – Accès au bâtiment.)

Revirement ou modification légale ?

« A supposer qu'il faille tenir compte d'un avis officieux favorable donné par le fonctionnaire délégué (58) sur un projet de lotissement qui nécessitait une dérogation au plan de secteur, avis qui ne s'est pas inscrit dans la procédure régulière de délivrance d'un certificat d'urbanisme, le retour au respect de la loi ne peut pas être assimilé à un revirement d'attitude qui justifierait une motivation spéciale ni à une rupture de la légitime confiance. Partant, l'autorité peut considérer, sans commettre d'excès de pouvoir, qu'il y a lieu de revenir sur une application jugée trop laxiste d'un mécanisme dérogatoire. » (C.E., s.a. Field, n° 168.878, 13 mars 2007)

Autres références – Revirement d'attitude

- 148.181 du 16 août 2005 : Frèches et consorts ;
- 184.869 du 26 juin 2008 : Rivière et consorts ;
- 192.453 du 21 avril 2009 : Commune de Bertrix ;
- 197.525 du 29 octobre 2009 : d'Huart.

(57) François Tulkens, Catherine Wijnants, *La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement, dans La motivation formelle des actes administratifs*, La Charte, 2005, p.86, note n°66, citant Dominique Lagasse.

(58) Avis de 1989 et application de l'article 188 du CWATUP en vigueur le 12 décembre 1996.

Revirement et possibilité de retrait

Considérant que, par sa décision du 29 mars 2006, qui constitue l'acte attaqué, le ministre, d'une part, retire son arrêté précédent du 13 mars 2006 refusant le permis et, d'autre part (...) accorde le permis demandé; qu'il apparaît que la motivation de la décision attaquée consiste uniquement, à supprimer les considérants de la décision initiale de refus de permis, prise le 13 mars 2006, qui motivaient ce refus par l'incompatibilité manifeste du projet avec la destination générale de la zone forestière et par l'absence de mécanisme dérogatoire applicable à la demande, ainsi qu'à ajouter laconiquement que la demande porte sur un simple déménagement avec remise en état du site initial; que les raisons pour lesquelles l'acte initial pouvait être retiré et, à tout le moins, le constat de son irrégularité ne ressortent nullement de cette motivation; qu'en effet, le ministre ne soutient aucunement que son arrêté du 13 mars 2006 était irrégulier; que la lecture des motifs de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi la première appréciation portée par la partie adverse était constitutive d'une erreur de nature à vicier l'acte initial; que si une autorité administrative peut changer d'avis, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, il y a lieu de rappeler que, lorsqu'un acte administratif contient un revirement d'attitude par rapport à une appréciation antérieure, il doit être spécialement motivé en la forme; qu'en l'espèce, le revirement d'attitude opéré par l'acte attaqué n'est aucunement motivé (C.E., s.p.r.l. Kayaks Ansiaux, n° 166.758, 16 janvier 2007).

- Relation entre retrait et motivation suffisante (C.E., Vangermeersh et consorts, n° 172.359, 18 juin 2007).

L. RÉGULARISATION – CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La motivation adéquate doit être d'autant plus précise et complète qu'il s'agit d'infractions.

L'autorité ne peut apprécier la situation en se laissant influencer par « le poids du fait accompli » (voir sur ce point C.E., la Société anonyme Immobilière de Bertrix, n° 138.586, 16 décembre 2004), ou par « la crainte d'une action en dommages-intérêts » (Voir C.E., Appelmans, n° 137.314, 18 novembre 2004) (59).

La motivation qui fait défaut en l'espèce « devait être d'autant plus scrupuleuse qu'il s'agit d'un permis de régularisation. Le permis attaqué viole également le principe de motivation matérielle des actes administratifs en ce que le dossier administratif ne contient ni pièce, ni note permettant d'appréhender les éléments de fait liés au bon aménagement des lieux qui justifient la régularisation des travaux litigieux aux yeux du collège communal » (C.E., Deblaton, n° 204.110, 19 mai 2010).

(59) L'appréciation des faits à motiver formellement est une chose, le fondement légal de la régularisation en est une autre. Un permis de régularisation visera l'article 155, § 6, du CWATUPE et le régime juridique le plus favorable au contrevenant.

Pour la **période précédant la réforme du 24 mai 2007**, le lecteur se référera notamment à l'arrêt :

- C.E., Noël, n° 186.127, 9 septembre 2008 (arrêt d'annulation pour inadéquation de la motivation, l'appréciation des lieux ayant été pour partie contemporaine à l'adoption du permis annulé) ;
- C.E., Lequeux, n° 180.238, 28 février 2008 (permis unique suffisamment motivé).

La suppression d'un balcon et d'un escalier puis le remplacement de ceux-ci par une grande terrasse et un escalier en colimaçon ne peuvent pas être assimilés à la restauration du balcon et de l'escalier existants. La réalisation de ces travaux ne peut donc pas être autorisée dans la zone de cours et jardins sans une dérogation à l'article 397 du CWATUPE (RGBZPU – Zone de cours et jardins). « Le motif qui souligne le faible impact de la réalisation ne suffit pas à justifier la régularisation d'une nouvelle terrasse réalisée sans permis d'urbanisme dans une zone de cours et jardins où de tels travaux sont précisément interdits. La condition de placer, de part et d'autre de la terrasse litigieuse, une cloison de séparation translucide ne saurait pallier les lacunes de la motivation » tC.E., Ghils et Drese, n° 186.460, 24 septembre 2008).

« Considérant que, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, 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; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que la loi du 29 juillet 1991 n'interdit pas la motivation par référence et qu'il est satisfait à son prescrit si l'avis auquel il est fait référence est joint à l'acte administratif ou y est intégré et que les avis auxquels il est renvoyé soient eux-mêmes motivés; que la motivation qui s'apparente à une clause de style, n'est ni suffisante ni adéquate et que la motivation d'un permis de bâtir de régularisation doit être d'autant plus précise et complète » (C.E., Brugman et Parfondry, n° 186.462, 24 septembre 2008). (Voir aussi C.E., Bayet, n° 190.518, 16 février 2009 – Complexe sportif ; C.E., Brugman et Parfondry, n° 186.462, 24 septembre 2008 – Expertise et écoulement préjudiciable au voisin – Pergola ; C.E., Biglia, n° 119.122, 8 mai 2003 – Extension d'une remise agricole ; C.E., Ville de Namur, n° 113.606, 12 décembre 2002 – Permis de la députation annulé pour défaut de motivation - Clause de style – Etage supplémentaire dans un immeuble à appartements ; C.E., Pinto, n° 128.791, 4 mars 2004 – La motivation « ne permet pas de contrôler l'admissibilité et la pertinence des motifs qui justifieraient, la dérogation au permis de lotir accordée après les travaux... »).

Régularisation et remise en état des lieux ordonnée par les cours et tribunaux

« Lorsque le permis de régularisation vise l'arrêt de la Cour d'appel qui a ordonné la remise en état des lieux par l'enlèvement de certaines constructions érigées illégalement et déclare que le projet autorisé s'y conforme, il est suffisamment motivé quant à la manière dont le projet autorisé respecte les conditions imposées par l'arrêt, d'autant que le riverain ne démontre aucune contradiction entre le dispositif de l'arrêt et le permis accordé, et ce, même si le permis accordé ne détaille pas les opérations de remise en état des lieux autorisées, dès lors que trois plans étaient déposés à l'appui de la demande de permis (...) et que le riverain opposé au projet ne prétend pas qu'ils ne sont pas conformes aux travaux de remise en état ordonnés par l'arrêt de la Cour d'appel » (C.E., Defaux, n° 189.814, 27 janvier 2009).

Régularisation et « sans préjudice du droit des tiers »

La régularisation des travaux litigieux empêcherait un voisin de placer à la limite séparative de son fonds une palissade pour laquelle il a obtenu une autorisation.

Le permis délivré n'est pas adéquatement motivé : il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, d'observations formulées par ce voisin lors de l'enquête publique. Ainsi, lorsque le permis d'urbanisme octroyé fait état de l'enquête publique et de la réclamation dudit voisin introduite à cette occasion, mais ne répond en rien aux griefs et se contente d'indiquer que le réclamant a obtenu une autorisation de construire une palissade en bois le long de la limite de sa propriété, l'autorité ne répond pas aux observations quant à l'impact urbanistique que les travaux à régulariser pourraient avoir sur sa situation. (C.E., Goffin, n° 211.123, 8 février 2011)

Autres références - Régularisation

- C.E., n° 70.439, 19 décembre 1997 Peeters et consorts.
- C.E., n° 81.686, 6 juillet 1999 : Beeckman.
- C.E., n° 100.685, 8 novembre 2001 : Deloge.
- C.E., n° 133.594, 6 juillet 2004 : Lempereur.
- C.E., n° 135.761, 5 octobre 2004 : Tilmans et T'Serterens.
- C.E., n° 138.586, 16 décembre 2004 : s.a. Immobilière de Bertrix.
- C.E., n° 138.867, 23 décembre 2004 : Insalaco.
- C.E., n° 142.165, 15 mars 2005 : De Bolle et consorts.
- C.E., n° 154.308, 31 janvier 2006 : Dury et Celis.
- C.E., n° 163.844, 19 octobre 2006 : Peeters et consorts.
- C.E., n° 164.857, 16 novembre 2006 : Rogosz et Pabisiak.
- C.E., n° 178.731, 18 janvier 2008 : Humblet.
- C.E., n° 183.257, 22 mai 2008 : Thonet.
- C.E., n° 186.459, 24 septembre 2008 : a.s.b.l. Association du Val d'Amblève et affluents.

M. RESPECT DES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES

La motivation formelle ne peut faire fi de l'autorité de la chose jugée.

Lorsque « la perte partielle de luminosité » entraîne la suspension (60) d'un permis, « cette perte ne peut être considérée comme une "servitude normale" puisqu'elle a été jugée comme un risque de préjudice grave... » (Nouvelle suspension - Extrême urgence) (C.E., Passelecq, n° 74.429, 23 juin 1998).

Dans l'affaire Appelmans, le Conseil d'Etat constate que la mention suivante au préambule du permis de régularisation attaqué est une erreur : « l'implantation du bâtiment dans son entièreté a été avalisée par le permis de bâtir octroyé le ... », l'arrêt C.E. n° 44.963 ayant annulé le permis auquel se référait le permis de la députation (C.E., Appelmans, n° 137.314, 18 novembre 2004).

Ni la suspension, ni l'annulation d'un acte par le Conseil d'Etat n'interdisent à l'autorité de refaire l'acte « pourvu qu'il soit remédié à l'illégalité censurée par l'arrêt » (Cet arrêt C.E. Simonet, n° 78.052, 11 janvier 1999, consécutif aux arrêts n°s 42.544 et 43.852, reconnaît que la motivation formelle est « développée » – Moyen non fondé).

(60) Le risque de préjudice grave et difficilement réparable étant établi par la décision du Conseil d'Etat : n° 72398, 11 mars 1998.

22. Conclusion

La motivation formelle des actes administratifs participe sans doute au « changement de culture administrative » (61).

Plus fondamentalement, le législateur fédéral a atteint un de ses objectifs : la loi du 29 juillet 1991 facilite le contrôle des décisions des autorités administratives. La Région est de plus confrontée à la nécessité de défendre ses intérêts devant le Conseil d'Etat en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire (62). Il s'ensuit également que, pour un ensemble de motifs dont les développements ne trouvent pas leur place dans les présentes notes, le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration se trouve réduit, soit par la « sanction de l'erreur manifeste d'appréciation ou du principe de bonne administration, soit, hypothèse la plus fréquente, d'un contrôle accru des motifs des autorisations » (63).

Plus clairement, dans la vie quotidienne d'un fonctionnaire, la limite entre la légalité contrôlée *in fine* par un juge et ce qui relève de l'appréciation d'opportunité devient difficile à saisir. La motivation d'une décision administrative se complexifie aussi pour les autorités de tutelle.

(61) Xavier Delgrange, Bruno Lombaert, *o. c.*, p. 3

(62) *Statistiques 2010 en matière de permis d'urbanisme, permis uniques, permis de lotir et d'urbanisation, déclarations urbanistiques préalables, recours, divisions notariales, CUI et CU2*, Direction de la Géomatique, DGO4 – Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie, SPW, p. 78. (Moins de 50 affaires jusqu'en 1989 à plus de 200 en 2011).

(63) Jean-François Neuray, *Aperçu de jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme*, A.P.T., 1/2009, p. 14.

23. Pour en savoir plus

Des questions ?

Service juridique de la DGO4 : contactez Mme Claudine Collard (081/33 21 30) ou M. Luc L'Hoir (081/33 25 16).

Des ouvrages de référence

- Leroy Michel, Contentieux administratif, Bruylant, 2008, pp. 430 à 456.
- Lagasse Dominique, L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif, Bruylant, 1988, pp. 91 à 107.
- Paques Bernard, La motivation des permis d'urbanisme : un art ou une science ? (Aménagement-Environnement, 2003, pp. 153 à 161).
- Salmon Jacques, Le Conseil d'Etat, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 449 et suivantes
- Tulkens François, Wijnants Catherine, La motivation en matière d'urbanisme et d'environnement, dans *La motivation formelle des actes administratifs*, La Charte, 2005, pp. 69 à 100.

Les jurisprudences accessibles sur Internet

- Pour connaître la jurisprudence du Conseil d'Etat, dont la collection numérisée comprend tous les arrêts à partir de septembre 1994 :

1° la base de données *juriDict* (<http://juridict.raadvst-consetat.be/index.php?lang=fr>) ;

2° la liste des décisions récentes (<http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=lastmonth>).

- Pour la jurisprudence des cours et tribunaux, la consultation de la base de données *Juridat* est conseillée.

Annexe n° 1

HIÉRARCHIE DES NORMES

Schéma

Hiérarchie partielle des sources formelles du droit interne

« En complétant la nomenclature par les principes généraux du droit administratif, auxquels est reconnue, dans la plupart des cas, force de loi, on voit s'esquisser, dans l'ordre interne, une hiérarchie des sources formelles à trois échelons :

- I. - Constitution
- II. - Lois spéciales
Lois ordinaires - Décrets - Principes généraux
(...)
- III. Règlements et décisions

Ce schéma doit être complété, sur un point essentiel, par la prise en compte des normes directement applicables du droit international conventionnel ; depuis 1971, celles-ci se voient reconnaître une primauté sur la loi. On doit même se demander, en évoquant une question très délicate, si ces normes ne sont pas supérieures à toutes les normes internes. »

Extrait de Paul lewalle, « Contentieux administratif »,
Bruxelles, Larcier, 2002, n° 428, p. 755

Annexe n° 2

EXEMPLES APPROFONDIS

Motivation des dérogations

Trois arrêts du Conseil d'Etat

C.E., DELESPESSE ET CONSORTS, N° 203.318 DU 27 MARS 2010

Requête en annulation de l'octroi d'un permis d'urbanisme par le Ministre pour la construction d'une habitation sur un terrain sis en zone agricole au plan de secteur. Permis octroyé par dérogation au plan de secteur en application de l'article 112 du CWATUPE. Annulation de l'acte attaqué.

Faits

- Le Conseil d'Etat a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué par un arrêt n° 139.954 du 31 janvier 2005.
- Requête en annulation de l'arrêté du 5 juillet 2004 du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement accordant, sur recours, un permis d'urbanisme à O.R. et B.W. pour la construction d'une habitation unifamiliale sur un terrain sis à Nivelles situé en zone agricole au plan de secteur.
- En l'espèce, le fonctionnaire délégué refuse la dérogation, mais le collège des bourgmestre et échevins accorde le permis sollicité car le fonctionnaire délégué n'a pas rendu son avis dans le délai qui lui était accordé.

Le fonctionnaire délégué forme alors un recours au Gouvernement wallon contre le permis au motif que **« les conditions permettant l'application éventuelle de l'article 112 ne sont pas rencontrées; que les deux habitations entre lesquelles est situé le terrain visé par la demande ne sont pas situées à front de voirie [...] »**

« Considérant que l'article 112 du CWATUP, dans le texte applicable en l'espèce, était rédigé comme suit :

"A l'exclusion des zones naturelles, des zones de parcs et des périmètres de point de vue remarquable, un permis d'urbanisme peut être octroyé dans une zone du plan de secteur qui n'est pas compatible avec l'objet de la demande pour autant que :

1° le terrain soit situé entre deux habitations construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et distantes l'une de l'autre de 100 mètres maximum;

2° ce terrain et ces habitations soient situés à front de voirie et du même côté d'une voie publique suffisamment équipée en eau, électricité et égouttage, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux;

3° les constructions s'intègrent au site bâti ou non bâti et ne compromettent pas l'aménagement de la zone.

Toutefois, aucun permis ne peut être délivré pour des terrains situés à front de voies publiques divisées en quatre bandes de circulation au moins";

Considérant que cet article contient une disposition dérogatoire qui doit s'interpréter de manière restrictive; »

- La D.G.A.T.L.P. rend un avis défavorable et la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable à l'octroi du permis.
- Le 5 juillet 2004, le Ministre accorde le permis sollicité.

- Le premier moyen pris par les requérants est la violation des articles 35, 112 et 123 du CWATUPE et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Les requérants critiquent l'absence de motivation adéquate à la fois quant à l'application de l'article 112 du CWATUPE et au traitement des arguments du fonctionnaire délégué.

Ils dénoncent que les constructions voisines ne sont pas situées à front de voirie.

Enseignements

- Dans l'acte attaqué, **la situation des habitations voisines n'est pas reprise de manière détaillée** ; la motivation de la dérogation n'est donc pas complète.

« Considérant aussi que la motivation établie par l'auteur de l'acte attaqué relativement à l'application de l'article 112 est la suivante :

« [...] que, comme son titre l'indique, l'article 112 permet de combler un terrain non construit situé entre deux habitations ; que la dérogation est acceptable ; que le projet s'inscrit dans un ensemble bâti et n'est pas de nature à mettre en péril la destination générale de la zone, ni son caractère architectural » ;

que cette motivation n'indique pas les habitations prises en considération ni les distances que l'autorité a admises ; qu'elle ne contient pas non plus d'examen de la condition relative à l'implantation à front de voirie alors que plusieurs avis et réclamations contestaient que les conditions de la dérogation fussent réunies ; que le premier moyen est fondé »

- L'arrêt annule l'acte attaqué.

C.E., DENEYER, N° 202.696 DU 31 MARS 2010

Requête en annulation et suspension d'un permis d'urbanisme délivré par le collège communal ainsi que de 4 dérogations au R.C.U. octroyées par le fonctionnaire délégué qui motive ces dérogations en avançant comme arguments la conformité du projet au plan de secteur ainsi que les besoins économiques et sociaux de la région. Il ne motive en rien le caractère exceptionnel de ces dérogations. Annulation des actes attaqués.

Faits

- Requête en annulation et suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 30 juillet 2009 par le collège communal en vue de construire un immeuble de 20 appartements et en annulation et suspension de l'exécution de la décision du fonctionnaire délégué accordant les 4 dérogations au R.C.U.
- Premier moyen : violation des articles 1^{er}, 107, § 2, 113, 114 et 116, § 5 du CWATUPE, de l'art. 16 du R.C.U. et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Le requérant affirme que le R.C.U. est conforme aux articles 76 et 78 du CWATUPE et que l'art. 16 du R.C.U. est une règle complémentaire. Il estime que le fonctionnaire délégué ne motive pas de façon adéquate le caractère exceptionnel de la dérogation.

Deuxième moyen : violation des articles 1^{er} et 113 du CWATUPE et 6 et 16.1 du R.C.U.

- **Le R.C.U. prévoit des constructions de type « villa » à faible densité.**
- Le fonctionnaire délégué se base sur les articles 113 et 114 du CWATUPE pour motiver l'octroi de la dérogation.

Il motive sa décision en indiquant que le quartier est en zone d'habitat au plan de secteur et que le projet y est conforme :

« (...) »

Attendu qu'au plan de secteur de MONS-BORINAGE, approuvé par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 09/11/1983, la parcelle cadastrée Section A, n° 4d est située en zone d'habitat ;

Considérant qu'au règlement communal d'urbanisme approuvé par le Gouvernement wallon depuis le 25/10/1994, le projet se situe en aire de bâtisse en ordre ouvert (article 16) ;

Considérant que ce projet concerne la construction d'un immeuble de 20 appartements avec parking de 20 places en sous-sol ;

Considérant qu'un projet de construction d'un immeuble de 29 appartements avait été introduit auprès de l'administration communale en avril 2007 ;

Considérant que, suite aux réclamations introduites lors de l'enquête publique, réalisée du 11/06/2007 au 26/06/2007, et vu le nombre important de dérogations nécessitées par ce projet, des réunions ont été faites entre l'auteur de projet, la commune et mes services ;

Considérant que, suite à ces réunions, le projet a été revu à la baisse (20 logements au lieu de 29) et modifié de manière à s'harmoniser davantage au contexte bâti et à susciter des dérogations moins importantes ;

Considérant en l'occurrence que les modifications suivantes ont été apportées :

(...);

Considérant que la densité des logements est plus importante que celle du quartier, mais que cette dernière est particulièrement basse et que la construction d'un immeuble de 20 logements sur un terrain de +/- 30 ares n'est pas excessive, vu la zone d'habitat définie au plan de secteur ;

Considérant que la dérogation relative à la partie plate de la toiture vise à diminuer la hauteur du bâtiment ;

Considérant que, pour rencontrer de manière durable les besoins sociaux économiques de notre région ainsi que de promouvoir une gestion parcimonieuse du sol et de ses ressources, il y a lieu de promouvoir une densification plus importante de l'habitat que dans le passé ;

Considérant que la densité ici prévue s'intègre harmonieusement à la densité du quartier environnant ».

- La commune octroie le permis d'urbanisme et motive sa décision comme suit :

« Considérant que le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Mons- Borinage, adopté par A.E.R.W. du 9 novembre 1983, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité ;

Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à la planche 4 de l'affectation des sols au schéma de structure communal adopté par le conseil communal du 4 mars 1996 et non annulé par le ministre compétent le 17 juin 1996 ;

(...)

Considérant que la demande de permis n'est pas conforme au R.C.U. précité, pour le(s) motif(s) suivant(s) : Voir enquête de publicité ci-dessus ; qu'une proposition motivée de dérogation a été adressée par le collège communal au fonctionnaire délégué ; qu'une telle proposition est requise ;

Considérant que la décision du fonctionnaire délégué sur la demande de dérogation transmise par le collège communal en date du 10 juin 2009 est favorable conditionnelle ; que sa décision est libellée et motivée comme suit : Voir copie ci annexée de ladite décision ;

Considérant que seul le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peut, à titre exceptionnel, accorder des dérogations ;

(...)

Considérant que le projet initial, introduit le 25 avril 2007, prévoyait la construction d'un immeuble de 29 appartements ;

Considérant que plusieurs réunions ont été organisées notamment avec les Services de Monsieur le fonctionnaire délégué et qu'un projet amendé portant sur la construction d'un immeuble de 20 appartements a été introduit le 17 janvier 2008 ; Vu, ci-avant, les dérogations engendrées par ce dernier projet ;

(...)

Considérant que le collège communal, en sa séance du 30 avril 2009, a pris la décision d'émettre un avis favorable au projet tel qu'amendé et de solliciter les dérogations auprès de Monsieur le fonctionnaire délégué ;

Vu la décision de Monsieur le fonctionnaire délégué, en date du 15 juillet 2009, telle que motivée et libellée, accordant, sous réserve du respect des prescriptions du Service incendie et des dispositions des articles 414 et 415 du CWATUP relatives à l'accès par les personnes à mobilité réduite, les dérogations demandées par le collège communal par courrier du 10 juin 2009 ;

Considérant dès lors que ce même projet est parfaitement compatible avec la destination générale de la zone concernée et son caractère architectural »

Le Conseil d'Etat va notamment tirer la conclusion suivante :

« affirmer que la densité projetée s'intègre harmonieusement à la densité du quartier environnant constitue une affirmation non autrement étayée et qui, au vu des dossiers déposés, paraît contraire à la réalité ; qu'il s'agit de construire un immeuble, certes non plus monolithique comme dans le premier projet, mais d'une longueur de plus de 50 mètres, d'une profondeur de plus de 17 mètres et d'une hauteur totale au faite, lequel est coupé, de 9,50 mètres ; qu'au vu des plans déposés par les parties, une telle volumétrie ne s'harmonise de toute évidence pas avec les constructions existantes, lesquelles sont constituées de maisons unifamiliales de type villa et ayant des gabarits normaux ; que la motivation de la dérogation ne permet pas de comprendre en quoi celle-ci est compatible avec la destination de l'aire de bâtisse en ordre ouvert de faible densité, le caractère architectural de ladite aire et l'option urbanistique visée par lesdites prescriptions ; qu'il y a lieu à cet égard d'observer que l'article 6.b) du R.C.U. prévoit que « la construction nouvelle [...] doit tenir compte des gabarits existants en largeur, profondeur et hauteur » ;

- L'arrêt annule le permis d'urbanisme délivré par la commune et les dérogations aux R.C.U. octroyées par le fonctionnaire délégué.

Enseignements

- Le fait que le projet de construction ait été diminué en volume ou qu'il soit de faible densité n'enlève en rien l'obligation de motiver le caractère exceptionnel de la dérogation.
- La motivation du fonctionnaire délégué ne justifie pas la différence de volumétrie entre le bâtiment projeté et les constructions existantes.

- Le Conseil d'Etat considère que :

« il ne peut être soutenu, comme le fait la partie intervenante (la Région), que la densité devrait être calculée non pas en fonction de la parcelle litigieuse mais en fonction du quartier ; qu'un tel raisonnement aboutirait à ce qu'il puisse être construit de manière dense sur une partie du territoire concerné pour autant que les autres parties ne soient pas construites. »

- Le fait que la commune souhaite augmenter sa population n'est pas une motivation adéquate (suffisante) pour déroger au R.C.U.

Cela signifie-t-il que l'autorité peut admettre de construire un immeuble à forte densité sur une parcelle à condition que sur les dix parcelles voisines l'autorité réduise les constructions pour pouvoir respecter le R.C.U. qui prévoit des villas à faible densité ?

C.E., LE BUSSY ET GERARD, N° 201.219 DU 23 FÉVRIER 2010

Requête en annulation et en suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré par le collège communal en vue de la construction d'un hangar/atelier pour matériel de foire.

Incompatibilité du projet avec la destination générale de la zone, la dérogation est motivée par le débordement nécessaire du projet par rapport à la zone capable disponible, l'ampleur de la surface du bâtiment envisagé étant justifiée « au regard du programme »

A. Permis d'urbanisme délivré par le collège communal le 3 juillet 2008 en vue de la construction d'un hangar/atelier pour du matériel de foire.

- Le projet se situe en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur du Sud-Luxembourg. En outre, il est à la fois en zone de construction d'habitations semi-ouvertes et en zone de cours et jardins au plan particulier d'aménagement (P.P.A. – Voir point B ci-après).
- La lettre de demande de permis contient une demande de dérogation au P.P.A. pour les éléments suivants :
 - débordement hors de la zone de construction, dans la zone de cours et jardins ;
 - volume secondaire à faitage perpendiculaire au bâtiment à rue ;
 - parement en panneaux béton lisse peints dans une teinte locale ;
 - toiture en profilés métalliques ou en fibro-ciment de ton gris anthracite.
- Le fonctionnaire délégué accorde les dérogations sollicitées le 26 juin 2008, pour les motifs suivants :

« Vu l'enquête publique réalisée du 2 au 16 avril 2008 dont il ressort une pétition électronique de 85 signataires et une pétition écrite de 208 signataires ainsi que 16 réclamations individuelles qui visent les incidences environnementales et urbanistiques, et une réclamation groupée ;

*Vu l'avis favorable du Collège communal, basé sur une motivation pertinente et répondant à chacun des arguments avancés par les réclamants ;
Considérant en effet qu'il n'y a pas lieu de confondre la destination projetée avec l'activité de ferrailleur précédemment exercée au même endroit ;*

Vu la description de l'activité projetée, à savoir le stockage et la réparation du matériel de foire en période hivernale ;

Considérant qu'il s'agit d'une activité artisanale dont les nuisances supposées par les réclamants ne sont pas démontrées, d'autant plus que le bâtiment projeté vise à contenir l'ensemble du matériel actuellement entreposé sur le terrain concerné, ce qui permettra justement de limiter la «pollution visuelle» évoquée dans l'un des courriers de réclamation ».

- Le Conseil d'Etat annule le permis communal du 3 juillet 2008 notamment en considérant :

*« qu'en l'espèce, la demande de dérogations au P.P.A. a quatre objets ; que la décision d'accorder les dérogations justifie l'activité projetée mais n'explique ni le caractère exceptionnel des dérogations accordées ni la compatibilité des éléments urbanistiques dérogatoires au P.P.A., dont le débordement du projet litigieux sur la zone de cours et jardins, avec la destination générale de la zone, son caractère architectural et l'option urbanistique visée par les prescriptions du P.P.A. ; que la référence que fait le fonctionnaire délégué à l'avis favorable du collège communal n'est pas suffisante ; que, surabondamment, cet avis n'examine pas systématiquement la réalisation des trois conditions de compatibilité prévues par le CWATUP et ne contient pas de justification du caractère exceptionnel des dérogations sollicitées ; que la motivation du permis, lequel est délivré par une autre autorité, en l'occurrence **le collège communal, ne peut pallier le défaut de motivation de la décision du fonctionnaire délégué** ; qu'il s'ensuit que le deuxième moyen est fondé en ses deux branches ».*

(C.E., Verdun et Le Bussy, n° 188.988, 18 décembre 2008) (Annulation)

- B. Saisi à nouveau du dossier à la suite de cet arrêt, le collège communal décide de solliciter le fonctionnaire délégué qui accorde à nouveau les dérogations sollicitées, aux termes d'une décision davantage motivée.

- Le collège communal délivre le 24 septembre 2009 le permis d'urbanisme sollicité, l'acte attaqué.

Le P.P.A. est rédigé comme suit :

« B. Destination

b1. Cette zone servira uniquement à l'établissement de maisons d'habitation et de commerce, d'édifices d'intérêt public et de toute autre construction dont la destination ou l'usage ne nuisent pas à son caractère de tranquillité et de salubrité.

b2. Les ateliers d'artisans et petites exploitations agricoles à domicile, sont autorisés.

Il est également permis de construire des magasins ou dépôts à l'usage des commerces, à la condition que chacun de ces magasins ou dépôts n'excède pas une superficie totale, au rez-de-chaussée, de 100 m² par exploitation ».

- Premier moyen pris : l'excès de pouvoir, de la violation des articles 19, 113 et 114 du CWATUPE, de la violation du principe de bonne administration, du défaut de motivation interne adéquate, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les requérants estiment que : *« si la nouvelle décision du fonctionnaire délégué accordant les dérogations sollicitées contient désormais une motivation, celle-ci est totalement inadéquate en ce qui concerne la dérogation, considérable, à la zone de cours et jardins ; qu'ils exposent qu'un programme, inadapté ou excessif, d'un demandeur de permis n'est pas un motif pertinent pour justifier une dérogation, a fortiori une dérogation importante à la zone capable d'un P.C.A. (...)»*

- Deuxième moyen : l'excès de pouvoir, de la violation des articles 19, 113 et 114 du CWATUPE, de la violation du principe de bonne administration, du défaut de motivation interne, ainsi que de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les requérants reprochent aux dérogations accordées de porter une atteinte notoire et disproportionnée aux données essentielles du P.P.A. Selon eux, la dérogation accordée autorise une construction en zone de cours et jardins dont la superficie est six fois supérieure à celle prévue par la règle.

Les requérants estiment qu'il résulte des prescriptions du P.P.A. relatives aux zones de construction d'habitations semi-ouvertes que, dans cette zone, les ateliers, magasins ou dépôts, d'une part, **sont l'accessoire d'un domicile** et, d'autre part, ne peuvent **pas excéder 100 m²** par exploitation, alors que l'ensemble du bâti autorisé a une superficie de plus de 600 m².

- La commune se réfère à l'argumentation que la Région wallonne développe dans sa note d'observations alors que la Région wallonne ne répond pas aux moyens.
La commune, indique « qu'à titre subsidiaire, elle soutient que sa décision est bien motivée et n'y voit ni violation des principes de bonne administration, ni défaut de motivation interne »
- La dérogation est motivée par le nécessaire débordement du projet par rapport à la zone capable disponible, l'ampleur de la surface du bâtiment envisagé étant justifiée "au regard du programme"; que la première partie adverse souligne également que le débordement en zone de cours et jardins (180 m²) est inférieur à un tiers de la surface totale du bâtiment (604 m²) et que le projet n'affecte que 7,5% de la zone de cours et jardins qui compte une superficie totale de 3.270 m²
- En autorisant un atelier de 604 m² qui n'est pas l'annexe d'une habitation, la commune commet une erreur d'appréciation dans l'interprétation du P.P.A.
- Concernant la compatibilité du projet avec la zone de cours et jardins, les dérogations aux prescriptions littérales relatives à cette zone ne peuvent être admises qu'après la réalisation des trois conditions de compatibilité prévues par l'article 113 du CWATUPE.
- **Concernant la compatibilité du projet avec la destination générale de la zone, la dérogation est motivée par le nécessaire débordement du projet par rapport à la zone capable disponible, l'ampleur de la surface du bâtiment envisagé étant justifiée "au regard du programme".**

La simple référence au "programme" des demandeurs ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles un bâtiment d'une surface limitée à la zone capable n'était pas envisageable.

- Il ressort des termes de la demande de dérogation introduite par les demandeurs que le hangar projeté permettra de ranger "une grande partie" du matériel de foire stocké actuellement à l'extérieur; que dès lors que le bâtiment projeté, malgré sa grande taille, ne pouvait de toute façon pas abriter l'ensemble du matériel, on ne comprend pas pourquoi une telle superficie était nécessaire; que, dans la dérogation qu'il accorde, le fonctionnaire délégué **n'explique pas ce besoin spécifique**, de sorte que **sa décision n'est pas suffisamment motivée quant à la compatibilité du projet avec la destination générale de la zone.**
- « Considérant, s'agissant de l'atteinte "à concurrence de seulement 7,5 % de la zone de cours et jardins", que la construction "en débordement", si elle n'affecte qu'une partie de la zone, représente une surface construite de plus de 180 m² alors que les constructions admises dans cette zone ne peuvent dépasser 30 m²; qu'en ne se prononçant pas sur la circonstance que la construction litigieuse est six fois plus grande que celles qui sont admises dans un espace de cours et jardins, le fonctionnaire délégué n'a pas adéquatement motivé dans quelle mesure le projet litigieux restait compatible avec la destination générale de la zone ».
- Le Conseil d'Etat annule le permis d'urbanisme délivré par le collège communal.