



CODT : La motivation des écarts et des dérogations

- Seraing, le 23 mars 2017 –
Fabian CULOT et Carole LORENT



Mars - Avril 2017

Le Code du Développement territorial



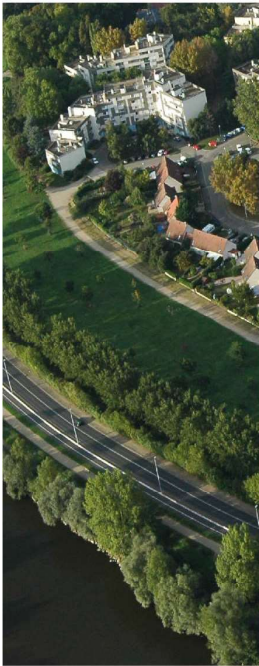
I. La motivation des actes administratifs



**PRINCIPES GENERAUX RELATIFS A LA MOTIVATION DES
ACTES ADMINISTRATIFS: LA LOI DU 29 JUILLET 1991**

Mars - Avril 2017

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs

Objectifs:

1. Pour le citoyen, connaître les motifs de la décision et donc l'opportunité de la contester
2. Pour l'administration, travail de discipline et de rigueur
3. Pour les organes de contrôle, faciliter celui-ci

Le Code du Développement territorial



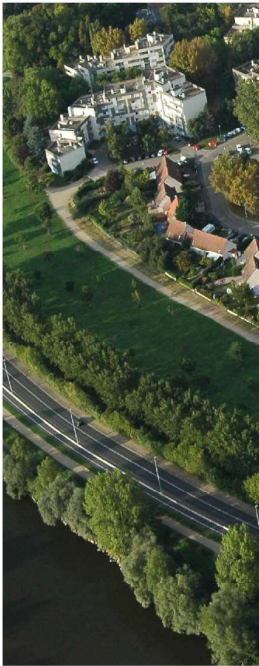
Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs

Actes qui doivent être motivés:

1. Actes juridiques
2. A caractère unilatéral
3. De portée individuelle
4. Explicites et écrits
5. Même adoptés à scrutin secret
6. Actes motivés et actes susceptibles de recours au CE

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs Actes qui doivent être motivés

1. Actes juridiques

- Qui modifient ou affectent l'ordre juridique
- Qui accordent ou refusent une demande
- Qui mettent fin à un avantage
- Qui exercent une compétence discrétionnaire ou liée

Pas visés :

- Les actes préparatoires
- Les instructions / renseignements / mesures d'ordre intérieur / avertissements / mises en demeure...

Le Code du Développement territorial



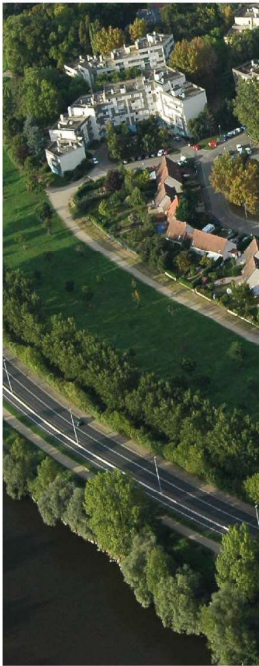
Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs Actes qui doivent être motivés

2. A caractère unilatéral

- Ne vise pas les contrats (de concession, de gestion, de droit civil...)
- Attention aux actes détachables des contrats

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs Actes qui doivent être motivés

3. De portée individuelle

- Ne vise pas les règlements
- Difficultés posées par certains actes :
 - Permis d'urbanisation
 - Décisions de classement d'un monument ou d'un site

Le Code du Développement territorial



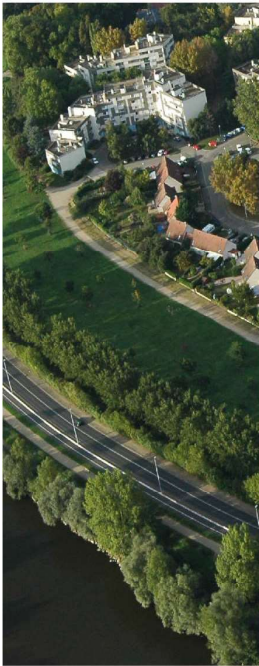
Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs Actes qui doivent être motivés

4. Explicites et écrits

- Cas des décisions implicites de rejet :
 - Silence de l'autorité
 - Art. 14 § 3 des LCCE

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs Actes qui doivent être motivés

5. Même adoptés à scrutin secret

- Impossibilité de déterminer les motifs de chacun des votants
- Possibilité de voter sur un projet de délibération
- Si vote séparé sur la motivation, à scrutin secret également

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs Actes qui doivent être motivés

6. Actes motivés et actes susceptibles de recours au CE

- Absence de correspondance
- Exemples :
 - Les refus implicites
 - Les actes qui refusent de reconnaître un droit subjectif à une personne
 - Les actes susceptibles de recours préalables avant saisine du CE

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs La motivation doit figurer dans l'acte

- Légalité externe : présence d'une motivation
- Légalité interne : motifs exacts, pertinents et admissibles en droit
- Indication du fondement juridique de l'acte

Le Code du Développement territorial

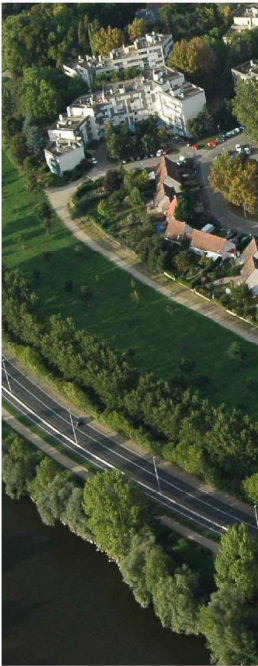


Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs La motivation doit figurer dans l'acte

- Cas de la motivation dans un acte extérieur – conditions:
 - Acte non postérieur à la décision
 - Acte lui-même motivé
 - Acte connu du destinataire de la décision
 - L'auteur de la décision doit s'être approprié sans ambiguïté la motivation de l'acte extérieur

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs La motivation doit être adéquate

- Permettre au destinataire de comprendre la portée de l'acte
- Expliquer le raisonnement de droit et de fait
- L'étendue de la motivation est fonction de chaque cas d'espèce

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs La motivation doit être adéquate

- Quelques balises:
 - Indiquer les motifs déterminants dans nécessairement réfuter systématiquement tous les arguments développés devant l'autorité
 - Pas besoin d'expliquer les motifs des motifs
 - Eviter les motivations stéréotypées
 - Motivation *proportionnée* aux arguments développés
 - Motivation *éclairée* : viser ce qui pose problème

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs La motivation doit être adéquate

- Des exigences de motivation forte :
 - Lorsque la décision s'écarte d'avis ou de propositions antérieures
 - **S'écarter de l'avis donné suite à la réunion de projet**
 - **S'écarter d'un certificat d'urbanisme délivré**
 - **S'écarter d'un des avis donnés**
 - Lorsque la décision intervient après une enquête publique ayant donné lieu à observations
 - Lorsque la décision constitue un revirement d'attitude de l'autorité

Le Code du Développement territorial

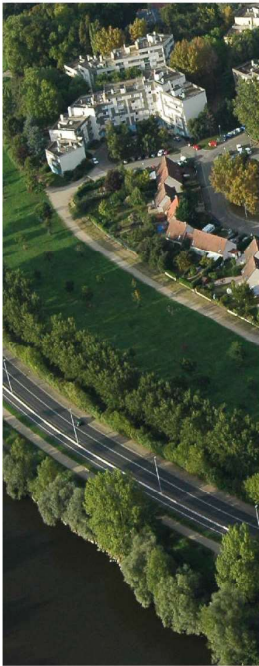


Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs La motivation doit être adéquate

- Des exigences de motivation faible :
 - Lorsque la compétence de l'autorité est entièrement liée (taxes, certaines nominations, etc.)
 - Lorsque la décision ne suscite aucune difficulté ou contestation

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs Contrôles administratifs et juridictionnels

- Contrôle de la légalité externe et interne
- Type de sanction dépend de l'autorité compétente sur recours :
 - Pouvoir de réformation
 - Pouvoir de suspension et annulation (CE)
 - Pouvoir d'écartement (Art. 159 c°)
 - Intérêt pratique du choix de la juridiction pour le justiciable

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

La motivation des actes administratifs Aspects pratiques

- Pas un moyen d'ordre public
- Importance pour le requérant de le soulever lui-même
- Le délai de recours ne commence à courir qu'après notification de la motivation accompagnée de l'indication des voies de recours

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

II. Quelques rappels...

AUTORITES COMPETENTES POUR DELIVRER UN PERMIS (Extraits)

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

II. Quelques rappels... Autorité compétente pour délivrer un permis

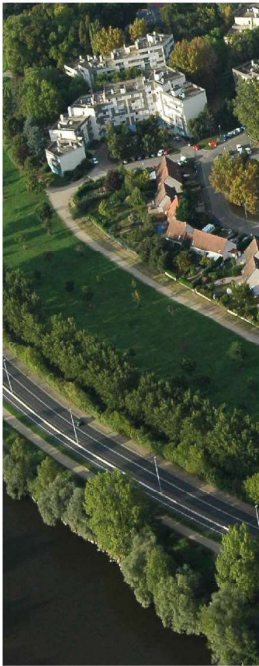
• Articles D.IV.14 à D.IV.25

Le collège communal

- Art. D.IV.16 : **avec avis obligatoire du FD** :
 - Dans les cas non visés à l'art. D.IV.15
 - Dans les cas visés à l'art. D.IV.15 si la demande implique des **écarts par rapport aux schémas, carte d'affectation des sols, guides ou permis d'urbanisation**
- Toutefois, le collège peut refuser le permis sans solliciter l'avis du FD

Le Code du Développement territorial

II. Quelques rappels... Autorité compétente pour délivrer un permis



Mars - Avril 2017

- Articles D.IV.14 à D.IV.25

Le collège communal

- Art. D.IV.17 : **avec avis conforme du FD** :
 - si la demande implique des **dérogations au PS ou aux normes du guide régional d'urbanisme** ;
 - Si Natura 2000
 - Si bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou patrimoine archéologique
 - Si la demande porte sur un bien repris dans le plan relatif à l'habitat permanent
- Toutefois, le collège peut refuser le permis sans solliciter l'avis du FD

Le Code du Développement territorial

III. Ecart <-> Dérogations

- **Ecart – Art. D.IV.5**

- Délivrance d'un permis non conforme à une ou plusieurs indications d'un instrument à valeur indicative

- **Dérogations – Art. D.IV.6**

- Délivrance d'un permis non conforme à une ou plusieurs prescriptions d'un instrument à valeur réglementaire



Mars - Avril 2017

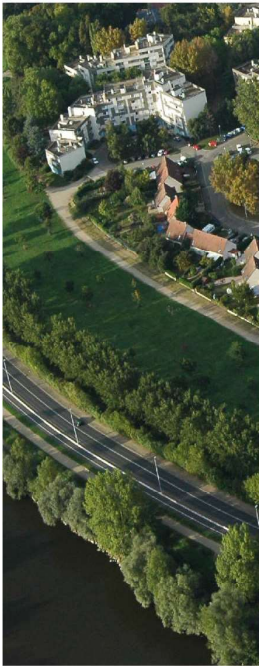
Le Code du Développement territorial

III. Ecart <-> Dérogations

Le demandeur de permis associé à la réflexion sur la justification

- **Art. D.IV.27**

« Lorsqu'elle porte sur des actes et travaux nécessitant une dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme, ou un écart à un schéma, à une carte d'affectation des sols, à un guide d'urbanisme ou au permis d'urbanisation, la demande contient une justification du respect des conditions fixées par les articles D.IV.5 à D.IV.13 ».



Mars - Avril 2017

Le Code du Développement territorial

IV. Les dérogations au plan de secteur

➤ Hypothèses comparables aux articles 110 à 112 du CWATUPE.

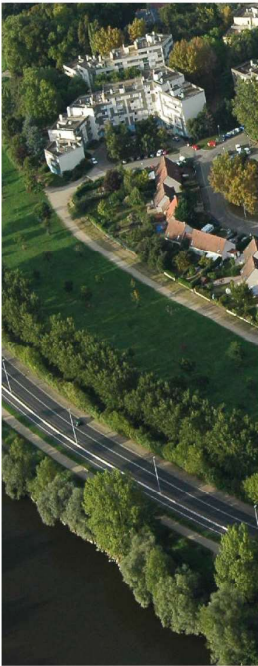
➤ Quelques différences, notamment :

- L'hypothèse rel. aux constructions existant avant l'entrée en vig. du plan de secteur est élargie à la création de logements et aux aménagements accessoires aux bâtiments existants et isolés de ceux-ci (ex. : une piscine en zone agricole) ;
- Production d'énergie destinée à la collectivité ; production d'énergie autre que solaire (biomasse, cogénération) ;
- Elargissement de la règle du comblement
- ...



Mars - Avril 2017

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

IV. Les dérogations au plan de secteur

- **Art. D.IV.13 - Conditions** : il faut démontrer que les dérogations sont :
- 1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé;
 - 2° ne compromettent pas la mise en oeuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application;
 - 3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

IV. Les dérogations au plan de secteur

➤ **Art. D.IV.13 – Conditions**

En conséquence:

- Disparition de la condition liée au caractère exceptionnel de la dérogation
 - Tempérament : jurisprudence du Conseil d'Etat -> il faudra sans doute toujours démontrer que la dérogation n'a pas été accordée par facilité, en exposant l'intérêt qu'il y a à l'accorder plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action
- Ce qui vaut pour les dérogations au plan de secteur vaut aussi pour les dérogations aux normes du GR

Le Code du Développement territorial

IV. Les dérogations au plan de secteur

➤ Art. D.IV.13 – Conditions

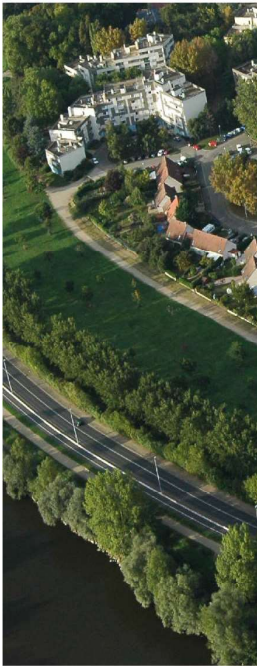
Illustration du tempérament :

« Considérant, à propos de la troisième branche, que "[...] si l'article 127, § 3, du CWATUPE n'exige pas, à la différence de l'article 114 du même Code, que la dérogation soit accordée à titre exceptionnel, ceci devant être spécialement motivé, et même s'il emploie une autre expression, à savoir celle de «s'écarter» du plan de secteur, il n'en demeure pas moins que la motivation de l'arrêté doit porter aussi sur la nécessité de s'écarter du plan de secteur et sur la condition requise que les actes et travaux «soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage» »;

Considérant qu'un permis délivré sur la base de l'article 127, § 3, du CWATUPE est un permis "dérogatoire" au plan de secteur et même si le texte ne le prévoit pas expressément, l'autorité doit veiller à justifier le caractère exceptionnel de la dérogation accordée;

Considérant qu'en l'espèce, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le permis litigieux est formellement motivé quant à ce; qu'en effet, le fonctionnaire délégué a montré que la dérogation n'avait pas été accordée par facilité, en montrant l'intérêt qu'il y a à l'accorder plutôt que d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action et en justifiant les raisons de recourir en l'espèce au mécanisme de la dérogation, pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis;

Considérant que la troisième branche n'est pas fondée » (CE, n° 222,088 du 16 janvier 2013)



Mars - Avril 2017

Le Code du Développement territorial

V. Les écarts

➤ Art. D.IV.5 – Conditions :

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

- *1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation;*
- *2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».*



Mars - Avril 2017

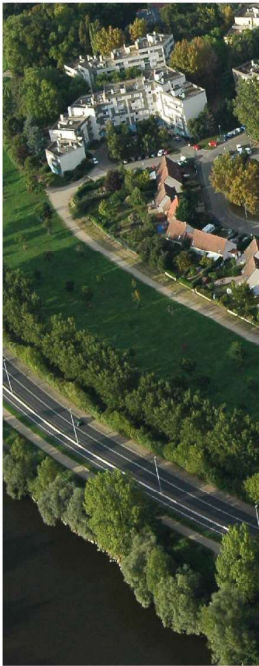
Le Code du Développement territorial

V. Les écarts

➤ Art. D.IV.5 – Conditions :

En conséquence:

- Disparition du caractère exceptionnel de la dérogation
- Parait plus souple que les conditions imposées par le CWATUPE aux dérogations aux PCA et RCU (qui avaient valeur règlementaire)
- Tempérament? Quid de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat eu égard au caractère dorénavant indicatif des schémas et guides?
- Indication: jurisprudence du Conseil d'Etat actuelle sur la dérogation à un schéma de structure (déjà indicatif) :
 - démontrer le caractère nécessaire de la dérogation
 - la motivation de l'écart doit être fonction de la rigueur des exigences du document dont on s'écarte



Mars - Avril 2017

Le Code du Développement territorial

V. Les écarts

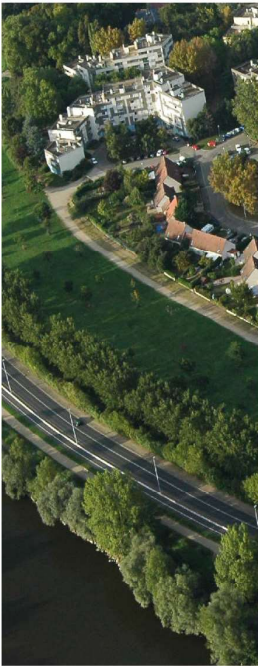
➤ Quelques exemples dans la jurisprudence :

*« La même autorité ne peut pas autoriser un projet immobilier présentant une densité correspondant à plus du double de ce qu'elle a recommandé dans le SSC et dans le RCU au seul motif qu'il est situé à proximité d'éléments dont elle avait parfaitement connaissance au moment d'opérer la répartition de son territoire en différentes zones. Une telle justification est insuffisante pour justifier **un écart à ce point important**, à une option, si pas fondamentale, du moins **majeure**, adoptée dans des **documents de référence récents** où l'aménagement du territoire a été réfléchi de manière globale. Un projet particulier ne peut valablement aller à l'encontre d'une telle analyse globale, fût-elle indicative, en ne présentant aucun autre élément que ceux qui ont déjà été pris en considération dans cette dernière » (CE n° 235,043 du 13 juin 2016).*



Mars - Avril 2017

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

V. Les écarts

➤ Quelques exemples dans la jurisprudence :

« Un S.S.C. n'a pas de force obligatoire, mais une valeur indicative. Cependant, quand l'autorité entend s'écarter de ce document d'orientation, de gestion et de programmation de l'ensemble du territoire communal, elle doit s'appuyer sur des motifs, exacts en fait et pertinents en droit, qui figurent au dossier administratif et qui sont expressément et complètement exprimés dans la décision. En d'autres termes, le S.S.C. présente le caractère d'une directive indicative, dont il est permis à l'autorité de s'écarter moyennant une motivation adéquate laquelle est fonction de la rigueur des exigences du S.S.C.. » (CE n° 234.398 du 14 avril 2016).

Le Code du Développement territorial



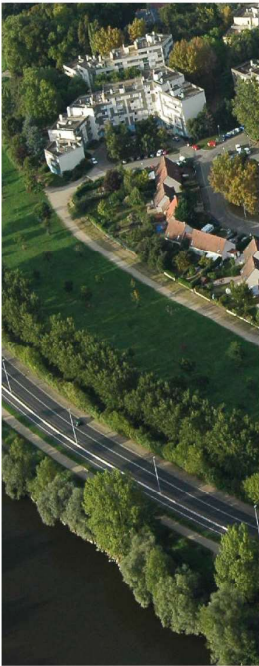
Mars - Avril 2017

V. Les écarts

➤ Quelques exemples dans la jurisprudence :

« Si l'article 127, § 3, du CWATUPE, qui n'utilise pas le terme dérogation mais le verbe "s'écarter", n'exige pas, à la différence de l'article 114 du même Code, que la décision de s'écarter du plan de secteur revête un caractère exceptionnel, ceci devant être spécialement motivé, il n'en demeure pas moins que la motivation de la décision octroyant sur recours un permis unique doit porter aussi sur la nécessité de s'écarter du plan de secteur et sur la condition requise que les actes et travaux "soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage". » (CE n° 216.828 du 12 décembre 2011).

Le Code du Développement territorial



Mars - Avril 2017

Pour conclure...

Merci pour votre attention !



Le Code du Développement territorial