

# Compétence liée du maire pour délivrer un certificat d'urbanisme négatif

## Lire les conclusions de :

**François Pourny**

Conclusions du rapporteur public

## Lire les commentaires de :

**Cédric Meurant**

Première utilisation de la substitution de motifs par le juge d'appel dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre un certificat d'urbanisme négatif

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 6ème chambre – N° 11LY00300 – Commune de Bligny-Sur-Ouche – 03 novembre 2011 – C+ [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Certificat d'urbanisme négatif, Substitution de motifs, Appel, Compétence liée

### Rubriques

Procédure, Urbanisme et environnement

## TEXTES

---



[Résumé](#) [Conclusions du rapporteur public](#) [Note universitaire](#)

## Résumé

<sup>1</sup> Le maire était tenu d'indiquer à l'intéressé, en réponse à sa demande de certificat d'urbanisme, que les parcelles concernées, classées en zone naturelle, ne pouvaient, pour ce motif, être utilisées pour la réalisation de la construction projetée d'un pavillon d'habitation dès lors que celle-ci n'est pas au nombre des constructions autorisées dans cette zone, dont la liste exhaustive est établie par les dispositions de l'article N2 du PLU.

# Conclusions du rapporteur public

**François Pourny**

Rapporteur public à la Cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.5957](https://doi.org/10.35562/alyoda.5957)

<sup>1</sup> Après avoir fait édifier une maison d'habitation sur une parcelle cadastrée sous le numéro 303 en bordure de la route de Beaune, à B..., en Côte d'Or, M. Bernard L.... a demandé un certificat d'urbanisme en vue de la construction d'une autre maison d'habitation, sur des parcelles, alors cadastrées sous les numéros 747 et 756, situées à l'arrière de la parcelle n° 0303. La commune de B... lui ayant délivré un certificat d'urbanisme négatif le 18 novembre 2008, au motif que les parcelles en question ne sont pas desservies par les équipements publics : eau potable, électricité, assainissement, M. L.... a contesté ce certificat devant le Tribunal administratif de Dijon, qui lui a donné satisfaction par le jugement n° 0900085 du 10 novembre 2010, en considérant que les parcelles en question disposaient d'un accès au chemin départemental sous lequel passent des réseaux d'eau, d'électricité et de téléphone.

<sup>2</sup> La commune de B... vous demande d'annuler ce jugement, de rejeter la demande de M. L.... et de mettre une somme de 2 000 euros à la charge de ce dernier au titre de l'article L761-1 du code de justice administrative.

<sup>3</sup> Elle soutient d'une part que le plan local d'urbanisme approuvé en août 2006 a classé les parcelles 747 et 148 en zone N, au sein de laquelle la construction de nouvelles maisons d'habitation est interdite, et d'autre part que ces parcelles ne sont pas desservies par les réseaux d'eau, d'électricité et de téléphone.

<sup>4</sup> Comme le certificat d'urbanisme en litige porte sur les parcelles n° 0747 et 756, alors que l'argumentation de la commune porte sur les parcelles n° 747 et 148, il convient de préciser qu'il ressort des pièces du dossier et notamment de la pièce 3/1 du dossier de première instance, que la parcelle 756 correspond à la partie de la parcelle 148 située en bordure de la parcelle 303 sur laquelle est déjà édifiée la maison de M. L.....

<sup>5</sup> La parcelle 747 et la parcelle 148 étant classée en zone N à la date du certificat attaqué et le plan local d'urbanisme approuvé en 2006 n'autorisant aucune nouvelle construction de maison d'habitation en zone N, la commune nous paraît fondée à demander une substitution de motif. Vous pourrez voir en ce sens CE 9 juillet 2010 n° 304463. Vous pourrez alors retenir que le maire se trouvait en situation de compétence liée pour délivrer un certificat d'urbanisme négatif à M. L...., puisqu'il résulte des dispositions des articles N1 et N2 du plan local d'urbanisme que la construction d'une nouvelle maison

d'habitation en zone N était impossible, la modification de la rédaction de l'article L410-1 du code de l'urbanisme par l'ordonnance du 8 décembre 2005 n'ayant pas eu pour effet de supprimer la compétence liée du maire pour délivrer un certificat d'urbanisme négatif lorsque des dispositions d'urbanisme font obstacle à un projet de construction.

<sup>6</sup> Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête, moyen qui ne nous paraît pas totalement évident, la pièce 1/6 du dossier de première instance mentionnant un passage sur la parcelle 303 qui permettrait l'accès aux réseaux, et sans qu'il soit besoin d'écarter dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel les moyens de la demande, le demandeur ne contestant pas la légalité des dispositions du plan local d'urbanisme qui lui sont opposées, il nous semble que la commune de B... est fondée à demander l'annulation du jugement attaqué et le rejet de la demande de M. L.....

<sup>7</sup> Dans les circonstances de l'espèce, la commune n'obtenant satisfaction que par une substitution de motif, il ne nous semblerait pas inéquitable de laisser à sa charge les frais qu'elle a exposés dans la présente instance.

<sup>8</sup> Par ces motifs, nous concluons, à l'annulation du jugement attaqué, au rejet de la demande de M. L.... et au rejet du surplus des conclusions de la commune de B....

# Note universitaire

## Première utilisation de la substitution de motifs par le juge d'appel dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre un certificat d'urbanisme négatif

**Cédric Meurant**

Etudiant en Master 2 Droit public des affaires à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5958](https://doi.org/10.35562/alyoda.5958)

<sup>1</sup> *Par cet arrêt, la cour lyonnaise devient le premier juge d'appel à appliquer une substitution de motifs à un certificat d'urbanisme. Elle s'inscrit en ce sens dans la veine jurisprudentielle de l'arrêt du conseil d'état de 2004 « Hallal ». Cet arrêt est ainsi l'occasion de faire le point sur l'application du mécanisme de la substitution de motifs par le juge administratif.*

<sup>2</sup> *« Si une décision attaquée pour excès de pouvoir est fondée sur des motifs juridiquement ou matériellement erronés, le juge ne peut que constater l'illégalité des motifs et la censurer. Il ne peut pas déclarer cette décision légale en la fondant sur un motif correct qu'il invoquerait lui-même, mais que l'administration n'aurait pas retenu »* (Raymond Odent, Contentieux administratif, T 2, 1980, les cours de droit, IEP de Paris). À titre liminaire, il faut rappeler qu'un motif *« d'un acte administratif est sa raison d'être, sa justification »*. De ce fait, *« le juge administratif exerce sur eux son contrôle [...] il vérifie que la décision attaquée n'est pas entachée d'erreur de droit, de fait, ou d'erreur d'appréciation »* (JC Bonichot, P. Cassia, B.Poujade, Grands arrêts du contentieux administratifs (GACA), 3<sup>e</sup> édition, 2011, n° 68) . Ainsi, *« la validité du motif est une question de légalité interne »* (ibid) qui entraîne normalement l'annulation de l'acte (v. par ex C.E, 23 mai 1947, Nicolas, Lebon p 277 sur l'erreur de droit ; et C.E, 18 mars 1936, Panabière, Lebon p 347 pour l'erreur de fait).

<sup>3</sup> À l'époque à laquelle écrivait Raymond Odent, le mécanisme de la substitution de motifs en excès de pouvoir n'existait pas. Mais il était déjà admis plusieurs mécanismes susceptibles de préserver une décision dont la légalité était mise en cause du fait de motifs erronés. Le premier des mécanismes existants avant la consécration de la substitution de motifs correspond à la situation dans laquelle une administration en situation de compétence liée édicte une décision qui se trouve viciée par une erreur dans ses motifs. Ce vice n'entraîne pas pour autant l'annulation (C.E, sect., 8 juin 1934, Augier, Lebon p

660 ou C.E, sect., 3 février 1999, M., n° 149722 et 152848) . « *Cette situation se justifie pleinement puisque l'administration a donné à la situation en cause [...] la solution légale, et qu'une annulation ne pourrait que conduire à ce que la même décision soit reprise* » (GACA précité). Ensuite, un arrêt Dame Perrot (C.E, Ass., 12 janvier 1968, n° 70951, Lebon p 39) précise que le juge administratif, dans l'hypothèse dans laquelle est soumise à son contrôle une décision reposant sur plusieurs motifs, doit rechercher si l'administration aurait édicté « *la même décision en ne retenant que les motifs valables et, si tel est le cas, rejette le recours et valide la décision attaquée* » (GACA précité) . Cette technique a été baptisée par René Chapus « *neutralisation de motifs* » (R.Chapus, Contentieux administratif, 13<sup>ème</sup> édition, Montchrestien Domat) . Elle a rencontré un grand succès (en matière d'urbanisme, v. par ex C.E, 2 février 1977, SCI Faidherbe Lepere, n° 01472 sur un refus de permis de construire).

4 Mais cette jurisprudence rencontrait une limite de principe. En effet, dans l'hypothèse dans laquelle aucun des motifs n'était valable, le juge ne pouvait « sauver » la décision. Ainsi, dans un arrêt du 23 juillet 1976, le Conseil d'Etat (C.E ; Sect., 23 juillet 1976, Urssaf du Jura, n° 96526, Lebon 1977 p. 362, AJDA 1976, p. 416, chronique de M. Nauwelaers et L. Fabius, Revue administrative 1976, p. 607) avait affirmé, alors que le Ministre du Travail invoquait durant la phase contentieuse un motif nouveau justifiant la décision, « *que cette circonstance, même si ce dernier motif aurait pu justifier légalement la décision attaquée, n'est pas de nature à rendre légale cette décision qui comme il a été dit ci-dessus a été prise sur la base d'un seul motif, lequel était erroné en droit* ». Cette décision rendait pour un temps impossible toute substitution de motifs en excès de pouvoir devant les juridictions administratives. Cette jurisprudence « *correspondait à une certaine conception de l'acte administratif, celle selon laquelle il forme un tout où il n'est pas possible de dissocier le dispositif de l'acte de ses fondements en fait et en droit qui lui sont contemporains* » (GACA précité). Raymond Odent a pu lui-même préciser que « *dès lors que l'administration, ayant le choix entre plusieurs solutions, s'est décidée, par erreur, dans un sens plus que dans un autre, toute personne y ayant intérêt a le droit d'obtenir une annulation qui remette les choses en l'état antérieur et obligera la même autorité à procéder à un nouvel examen de la situation et à se décider à nouveau, mais pour des motifs corrects* ».

5 Si cette vision était défendue par d'illustres auteurs, elle a finalement été abandonnée avec la véritable consécration en 2004 par le conseil d'Etat de la substitution de motifs en excès de pouvoir (CE, sect., 6 février 2004, Mme H., n° 240560 Lebon p.48, AJDA 2004 p. 436, chronique. F. Donnat et D. Casas, Dalloz 2005p. 35, *ibid* p. 26, P.-L. Frier, GACA, 3<sup>e</sup> édition 2011, n° 068, J.-C. Bonichot, RFDA 2004 p.

740, concl. I. de Silva). Ce même arrêt rend également possible la demande de substitution de motifs devant une juridiction d'appel. Ainsi, « *de même qu'il se reconnaît le droit de procéder à un tri entre les divers motifs [jurisprudence Dame Perrot], le juge admet qu'il puisse substituer au motif illégal invoqué par l'administration un motif légal qu'il a lui-même découvert. Dans le cas du motif déterminant [jurisprudence Dame Perrot], le juge n'avait encore qu'un rôle relativement passif, se bornant à procéder à un choix entre divers motifs invoqués par l'administration elle-même. Mais au cas de substitution de motifs, le juge va beaucoup plus loin et procède en fait à la réfection de l'acte, pour éviter d'avoir à l'annuler* » (J.M Auby et R.Drago, Traité de contentieux administratif, T 2, LGDJ, 1975).

<sup>6</sup> L'arrêt commenté ici est une illustration d'une substitution de motifs opérée devant le juge d'appel.

<sup>7</sup> Dans le cas d'espèce, Monsieur Bernard A est propriétaire de deux parcelles cadastrées sur le territoire de la commune de Bligny-Sur-Ouche. Il envisage de construire sur celles-ci un pavillon d'habitation. Il a par conséquent déposé une demande de certificat d'urbanisme sur le fondement de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme à la mairie. Le maire lui a toutefois notifié le 18 novembre 2008, après instruction, un certificat d'urbanisme négatif, signifiant pour le demandeur l'impossibilité de construire sur son terrain (C.E., 9 octobre 1989, S., n° 83958). Cette décision était en l'espèce motivée par le fait que cette construction ne pouvait être réalisée, le terrain d'assiette de cette édification n'étant pas desservi par les équipements publics (tels que l'eau potable, l'électricité, l'assainissement...).

<sup>8</sup> Monsieur Bernard A a choisi d'attaquer cette décision individuelle défavorable devant le tribunal administratif de Dijon. Il a alors obtenu l'annulation du certificat d'urbanisme par un jugement du 10 novembre 2010 (n° 0900085), le juge de Dijon considérant que « *les parcelles en question disposaient d'un accès au chemin départemental sous lequel passent des réseaux d'eau, d'électricité et de téléphone* » (conclusions du rapporteur public F. Pourny sur l'arrêt d'appel ici commenté). La commune de Bligny-sur-Ouche a interjeté appel par une requête du 3 février 2011. Elle demande à l'appui de sa requête au juge administratif de procéder à une substitution des motifs qui ont fondé la décision litigieuse. En effet, le certificat d'urbanisme contesté justifiait initialement la non-constructibilité des parcelles de Monsieur Bernard A par le fait que ces terrains n'étaient pas desservis par des équipements publics. La collectivité locale préfère mettre en avant devant le juge d'appel l'argument selon lequel « *les parcelles en cause sont situées en zone naturelle du plan local d'urbanisme* ».

9 Se posait alors au juge d'appel lyonnais la question de l'application du mécanisme de la substitution de motifs en matière de certificat d'urbanisme, en appel et en tant que juge de l'excès de pouvoir.

10 Le juge lyonnais fait droit à la demande de la commune en affirmant que « *l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision* ». La Cour fixe les conditions de mise en œuvre de cette substitution. Elles sont au nombre de trois : « *il appartient alors au juge, après avoir mis l'auteur du recours à même de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif ; que, dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué* ».

11 Cette solution reste conforme à l'arrêt précité rendu par le conseil d'état en 2004 à propos d'un refus de visa : la cour administrative d'appel lyonnaise reprend d'ailleurs mot pour mot le considérant de principe de cet arrêt.

12 Mais l'intérêt essentiel de cet arrêt réside dans le fait que c'est la première fois à notre connaissance qu'une cour administrative d'appel admet une substitution de motifs en matière de certificat d'urbanisme.

13 Pour la bonne compréhension de ce contentieux, il faut rappeler quelques règles relatives au certificat d'urbanisme. L'article L 410-1 du Code de l'Urbanisme précise à propos de cet acte administratif individuel qu'il « *a) indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain ; b) Indique en outre, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus* ». Il ressort de ces dispositions qu'il faut distinguer deux types de certificat d'urbanisme : en premier lieu le certificat de simple information (L 410-1 a du Code de l'Urbanisme) ; et, en second lieu, le certificat pré-opérationnel (L 410-1 b du même code) qui indique notamment si une opération mentionnée dans la demande de certificat est possible sur le terrain précisé. L'information des règles d'urbanisme applicable sur un terrain donné constitue donc la première utilité du certificat d'urbanisme. Mais, ces actes

administratifs individuels confèrent également des droits acquis. En effet, s'ils ne délivrent pas par eux-mêmes d'autorisation (C.E., 28 janvier 1981, ministère de l'environnement et du Cadre de vie c/ SCI Provence, n° 17245), ils cristallisent pour un délai de dix-huit mois les règles applicables au terrain en vue d'une demande postérieure d'occupation des sols « *les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat* » (L 410-1 précité alinéa 4). Ainsi, les règles d'urbanisme intervenues postérieurement à la délivrance d'un certificat en cours de validité ne sont pas opposables au constructeur (C.E., 23 novembre 1994, ministère de l'Équipement, de la Logistique, du Transport et de l'Espace, n° 135215). Ces droits acquis ne peuvent être conférés que par un certificat positif, c'est-à-dire une décision indiquant au destinataire la constructibilité de son terrain. Comme il a été précisé précédemment, un certificat d'urbanisme négatif indique *a contrario* l'impossibilité de construire sur son terrain. L'administration peut d'ailleurs se trouver en compétence liée pour délivrer un certificat d'urbanisme négatif (V. par ex CE, 5 mars 1999, préfet du Var, n° 133286) .

<sup>14</sup> Ainsi, l'occasion est bonne de rappeler à travers cet arrêt les règles propres à la substitution de motifs (I) avant d'étudier concrètement ses conditions de mise en œuvre (II).

## I.- L'utilisation par le juge de la technique de la substitution de motifs :

<sup>15</sup> Si le juge de l'excès de pouvoir utilise par l'intermédiaire de la substitution de motif un mécanisme de plein contentieux (A), il peut en également en faire usage en tant que juge d'appel (B).

### A. L'utilisation, par le juge de l'excès de pouvoir, d'une technique propre au plein contentieux :

<sup>16</sup> Le juge administratif ne peut normalement se comporter en administrateur conformément au principe de séparation des pouvoirs. Cependant, il est bien connu que « *juger l'administration, c'est encore une fois administrer* ». Cette célèbre citation de Henrion de Pansey (De l'autorité judiciaire en France, 1818, T.Barrois père) est parfaitement illustrée par le fait que le juge administratif modifie, voire remplace sous certaines conditions la décision administrative qui lui est déférée. On vise bien évidemment ici l'hypothèse du recours de plein contentieux qui confère au juge administratif la possibilité de substituer ses propres décisions à celles en cause. Ces possibilités sont particulièrement mises en évidence par le contentieux électoral au cours duquel le juge administratif peut par

exemple rectifier les résultats calculés par les bureaux de vote et ainsi procéder lui-même au remplacement des résultats du scrutin (v. par ex CE, 20 octobre 2004, Élection régionale de Picardie, n° 266334) . Il en est de même du contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans lequel le même juge peut notamment délivrer directement une autorisation d'exploiter (v. par ex C.E, sect., 15 décembre 1989, S.P.E.C.H.I.N.O.R, n° 70316) .

17

Mais le cas d'espèce se situe loin de ces hypothèses de plein contentieux, puisque le juge lyonnais agit dans le cadre de son office d'excès de pouvoir. En effet, le requérant demande au juge administratif d'annuler le certificat d'urbanisme négatif qui lui a été délivré par le maire. Or, en matière d'excès de pouvoir, le juge ne peut qu'annuler ou rejeter le recours. C'est en effet « *un procès fait à un acte* » (E.Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2<sup>ème</sup> éd., Berger-Levrault, T 2, 1896) . Malgré cela, « *l'annulation comme le rejet peuvent être prononcés selon des modalités telles qu'il n'est pas impossible de considérer que le jugement du recours a abouti à une modification, par le juge, de la décision* » (R.Chapus précité) . Ces modalités sont notamment symbolisées par les substitutions de motifs et de base légale qui sont d'ailleurs souvent citées en exemple pour illustrer le rapprochement du recours pour excès de pouvoir et celui de plein contentieux. En effet, par ces mécanismes, le juge de l'excès de pouvoir peut ne pas se limiter à annuler une décision. Il faut également souligner que la substitution de motifs, tout comme celle de base légale, existe depuis fort longtemps en matière de plein contentieux (v. par ex C.E, sect., 30 novembre 2001, Compagnie Nationale Air France, n° 19550 sur le contentieux des sanctions administratives) . De plus, ce mouvement peut également être illustré par le fait que les motifs de l'arrêt Hallal, et donc ceux de l'arrêt ici commenté, utilisent la formule sémantique « *il ressort de l'instruction* » qui renvoie au juge exerçant son office de plein contentieux par opposition à celle « *il ressort des pièces du dossier* » propre à l'excès de pouvoir. Or, comme il a été précisé auparavant, la substitution de motifs ici étudiée correspond à une hypothèse d'excès de pouvoir. Cette caractéristique démontre à cet égard l'intégration des techniques de l'office de plein contentieux dans celui de l'excès de pouvoir.

18

Dans l'hypothèse de la substitution de motifs, le juge procède au remplacement d'un motif erroné de la décision par un motif la justifiant juridiquement, puis rejette le recours. Cette procédure est particulièrement appréciable en ce qu'elle permet un gain de temps. En effet, si le juge n'appliquait pas cette procédure, l'administration perdrait un temps préjudiciable à son action à tirer les conséquences de cette annulation pour erreur sur les motifs, en édictant un nouvel acte régulier. Cette possibilité témoigne d'un « *réalisme opportun* »

(R.Chapus précité) ayant pour objectif « *la sauvegarde des actes de l'administration* » (J.M Peyrical, Le juge administratif et la sauvegarde des actes de l'administration. Étude sur la neutralisation et la substitution de motifs, AJDA 1996 p.22). Cette procédure consacre également un « *droit à l'erreur* » pour l'administration (M.Guyomar et B.Seiller, Contentieux administratif, 2010, Hypercours Dalloz) . La substitution de motifs renforce également la sécurité juridique du sens des décisions administratives.

## B. L'utilisation de la technique de substitution de motifs par le juge d'appel :

19

Comme l'arrêt Hallal le précise expressément, il est possible d'avoir recours à la substitution de motif pour la première fois en appel. À titre liminaire, il faut préciser que selon I. de Silva, rapporteur public sur l'arrêt Hallal, la substitution de motifs est un moyen à part entière qui ne doit pas faire l'objet de conclusions distinctes (*Substitution de motifs, deux ans d'application de la jurisprudence Hallal*, AJDA 2006, p. 690). La substitution de motifs constitue ainsi une demande « *classique* ». Cette approche se trouve d'ailleurs confirmée par une décision du conseil d'Etat qui affirme qu'un arrêt qui annule une décision administrative tout en ne statuant pas sur une demande de substitution formulée par l'administration encourt la censure du juge de cassation pour omission de statuer sur un moyen (CE, 10 mars 2006, Ministre de la Défense c/ P., n° 259192).

20

Cependant, il est légitime de s'interroger sur les fondements de la possibilité d'invoquer pour la première fois en appel une substitution de motifs. La justification pratique de cette possibilité est évidente : elle s'explique par des considérations qui permettent à « *l'administration de parachever en quelque sorte son travail devant le juge* » en évitant « *une annulation de pure forme, l'autorité administrative pouvant reprendre la même décision en se fondant sur le nouveau motif* » (O.Yeznikian, La substitution de motifs devant le juge d'appel. Note sous Cour administrative d'appel de Douai, 25 mai 2004, Commune de Vred, RFDA 2004, p.350. L'arrêt que commente l'auteur dans cette note et qui est évoqué par la suite constitue le premier exemple d'une substitution de motifs invoquée pour la première fois en appel à l'égard d'une décision annulée par un tribunal administratif. Il se rapproche en cela de l'arrêt étudié ici).

21

Toutefois, les justifications théoriques sont plus difficiles à cerner. Une explication peut être trouvée à travers le principe selon lequel l'instance d'appel est destinée à poursuivre l'instance de premier ressort. En effet, l'appel « *n'ouvre pas une session de rattrapage* » (conclusions de B. Stirn sur CE, 19 décembre 1984, B., n° 29047, Recueil CE 1984, p. 433) .Ainsi, les solutions adoptées par les juges d'appel reposent sur la distinction des positions qui étaient celles des

parties en première instance, à savoir selon que l'appelant est le demandeur ou le défendeur en première instance. L'administration étant dans la plupart des cas le défendeur en première instance, il convient d'étudier les divers moyens que celui-ci peut soulever en appel. Ainsi, le défendeur en première instance qui se pourvoit en appel a une plus grande marge de manœuvre que le demandeur en première ressort. En effet, tout comme il pouvait librement organiser sa défense devant le tribunal administratif, il peut invoquer tous moyens en appel, même nouveau (V. par exemple l'arrêt classique en matière de domaine public CE, 26 juillet 1991, Consorts L., n° 098212 Recueil CE 1991, p. 306 ; RDP 1992 p. 539) . Toutefois, ce principe connaît une limite temporelle. En effet, si « *en principe le défendeur en première instance est recevable à invoquer en appel tous moyens, même pour la première fois ; [...] cette faculté doit cependant se combiner avec l'obligation faite à l'appelant d'énoncer, dans le délai d'appel, la ou les causes juridiques sur lesquelles il entend fonder son pourvoi ; qu'il suit de là que, postérieurement à l'expiration dudit délai et hors le cas où il se prévaudrait d'un moyen d'ordre public, l'appelant n'est recevable à invoquer un moyen nouveau que pour autant que celui-ci repose sur la même cause juridique qu'un moyen ayant été présenté dans le délai d'introduction de l'appel* » (CE, 29 septembre 2000, Société Dezellus Metal industrie, n° 186916, RFDA 2000 p. 1385 ; BJCP 2001 p. 155) . Cette jurisprudence impose ainsi « *une discipline, propre à faciliter et clarifier le débat contentieux devant la juridiction d'appel* » (R. Chapus précité).

22

Malgré cette limite, force est de constater que ni l'arrêt Hallal, si ses applications postérieures ne mentionnent une quelconque limite temporelle de l'invocation pour la première fois en appel par l'administration d'une substitution de motifs. Cette absence s'explique par le fait que le moyen invoquant un tel dispositif ne se rattache à aucune cause juridique (externe ou interne). Ainsi, ce moyen est par essence autonome, et peut par conséquent être invoqué à tout moment durant l'instruction devant la juridiction d'appel, que le délai d'appel ait expiré ou non. C'est pour cela que I. de Silva affirme qu' « *aucune considération ne pouvait justifier que le débat contentieux soit considéré comme « cristallisé » (et que la substitution soit prohibée en appel) lorsque le premier juge a annulé la décision contestée* » (I. de Silva précité) . En effet, « *les motifs justifiant le recours à la substitution sont [...] identiques, quel que soit le sens du jugement de première instance* » (*ibid*).

23

Il faut également souligner que ce mécanisme ne peut pas être effectué d'office par le juge mais doit être demandé par l'administration (I. de Silva, précité) . Ainsi, *a contrario*, dans l'hypothèse d'un recours contre une décision par un tiers, le

bénéficiaire de cet acte, qui a créé des droits à son égard ne pourrait normalement invoquer une substitution de motifs à l'appui d'une argumentation concluant au rejet de la requête (*ibid*).

24

Après la construction de cette possibilité par le conseil d'Etat, cette technique avait déjà pu être utilisée par les juridictions de second degré dans d'autres matières. Comme il a été précisé, la toute première application d'une substitution de motifs en appel est l'œuvre de la cour administrative d'appel de Douai (3<sup>e</sup> ch. Formation à cinq, 25 mai 2004, Commune de Vred, n° 01DA00264 sur un arrêté de police (J.Michel, AJDA 2004 p.2342, O.Yeznikian RFDA 2004 p.750) . En droit de l'urbanisme, des juges d'appel avaient déjà pu se prononcer sur une substitution de motifs en matière de refus de permis de construire (CAA Marseille, 12 avril 2007, Bonifay, n° 04MA02255). Concernant plus précisément le certificat d'urbanisme, le mécanisme de substitution avait été plusieurs fois invoqué sans succès par l'administration devant le juge administratif d'appel (V. par ex CAA Marseille, 1<sup>ère</sup> ch. Formation à trois, 2 avril 2010, 8MA00271) .

25

En l'espèce, en invoquant un autre motif que celui sur lequel elle avait fondé sa décision de certificat d'urbanisme pré-opérationnel négatif du 18 novembre 2008, la commune de Bligny-sur-Ouche demande au juge d'appel lyonnais qu'il applique le mécanisme de la substitution de motifs. En effet, le Tribunal Administratif de Dijon avait annulé la décision du 18 novembre 2008 en considérant que ces parcelles étaient desservies par des équipements publics alors que l'administration municipale soutenait le contraire dans le certificat d'urbanisme délivré à Monsieur Bertrand A. Ce motif justifiait l'inconstructibilité du terrain. Devant l'inopérance de ce motif, la commune invoque un autre motif susceptible de justifier le sens du certificat d'urbanisme. Elle considère en effet que « *les parcelles en cause sont situées en zone naturelle du plan local d'urbanisme* », et restent par voie de conséquence, inconstructibles (R 123-8 du Code de l'Urbanisme) . Cette motivation a été acceptée par le Juge lyonnais. Le raisonnement suivi par le juge est détaillé en seconde partie.

26

Ainsi, alors que l'arrêt de principe sur ce point date de 2004, c'est la première fois qu'un juge d'appel statuant en excès de pouvoir admet une substitution de motifs pour un certificat d'urbanisme.

27

Enfin, il faut également examiner les quelques règles applicables en matière de substitution de base légale. En effet, le considérant de principe de l'arrêt commenté dispose expressément que cet autre mode de « *sauvegarde des actes administratifs* » peut s'appliquer dans les mêmes conditions que la substitution de motifs (et qui sont étudiées en détail en II). Ainsi, l'arrêt Hallal, en évoquant ces deux techniques en matière d'excès de pouvoir, organise le rapprochement

entre ces deux mécanismes. Ce dispositif n'est qu'une « *forme de substitution de motifs concernant les motifs de droit* » (J.M Auby et R. Drago précité). Une jurisprudence ancienne (C.E, 20 novembre 1942, Vally, Recueil CE p.326) affirme que le juge administratif peut rejeter un recours après avoir procédé à une substitution de base légale. Le mécanisme applicable à cette hypothèse est depuis l'arrêt précité de 2004 le même que pour la substitution de motifs. En effet, le juge peut fonder une décision entachée d'une erreur de droit en rattachant cet acte à un texte qui le justifiera légalement. Cependant, deux conditions supplémentaires sont nécessaires par rapport à la substitution de motifs. Il faut en premier lieu que le texte qui se substitue à l'autre règle soit d'une portée équivalente. En second lieu, l'administration doit également disposer sur le fondement de ce texte d'un pouvoir d'appréciation équivalent à celui qu'elle a mis en œuvre précédemment (C.E, 11 juin 1993, Société Landrieu, n° 89497) . De plus, il faut souligner que le juge peut procéder d'office à la substitution de base légale « *au vu des pièces du dossier, mais, sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point* » (C.E, sect., 3 décembre 2003, Préfet de Seine Saint Denis c/ El B, n° 240267 Lebon p. 480 ; AJDA 2004, p. 202, chronique de F. Donnat et D. Casas ; RFDA 2004, p. 733, conclusions J.-H. Stahl) . Il est également intéressant de noter que la cour administrative d'appel de Lyon a refusé de procéder à une substitution de base légale en matière de certificat d'urbanisme quelques jours après l'arrêt commenté ici (CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch. Formation à trois, 8 novembre 2011, Mme L., n° 10LY02029), et ce parce que la décision contestée n'aurait pu être édictée sur prise « *sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée* ».

## II. - Les conditions de l'utilisation, par le juge, de la technique de la substitution de motifs

<sup>28</sup> Si la substitution de motifs est admise sur demande de l'administration par le juge administratif, ce n'est qu'après que ce dernier ait procédé à un examen strict de ses conditions d'applicabilité.

<sup>29</sup> En interjetant appel, la Commune de Bligny-Sur-Ouche a demandé que soit opérée une substitution de motifs. Ce second motif invoqué par l'administration municipale correspond à l'affirmation selon laquelle les parcelles litigieuses se situeraient en zone N du PLU. Par suite, si ce motif était admis par le juge, cela aurait pour conséquence de considérer que le maire avait compétence liée pour délivrer un certificat d'urbanisme négatif. En effet, ces zones sont par nature inconstructibles (R 123-8 précité) .

30 Mais si un tel moyen peut prospérer en appel, le juge administratif doit auparavant étudier le bien-fondé de cette motivation. Pour ce faire, le juge suit un raisonnement issu de la décision Hallal.

31 Ce considérant affirme « *qu'il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif ; que dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué* ».

32 Ainsi, le juge administratif doit procéder à un « *triple contrôle juridique* » (I. de Silva précité). Mais avant d'examiner ces conditions, le juge d'appel doit informer l'auteur du recours qu'il peut présenter ses observations sur cette substitution. Cette procédure contradictoire est depuis 2004 un trait de la substitution de motifs et assure sa compatibilité avec l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (C.E, 21 juillet 2009, M.Ai., n° 307540) . Comme le précise Isabelle de Silva (*ibid*), cette information se traduit « *soit par la communication du mémoire dans lequel l'administration sollicite la substitution de motifs, soit par l'envoi d'un courrier particulier émanant du greffe* ».

33 Il faut toutefois souligner que l'application de ce mécanisme est impossible si la décision est annulée non pas pour un vice tenant aux motifs qui la fondent, mais « *pour une irrégularité de forme* » (v. par ex : C.E, 31 mars 2010, Suzanne A, n° 306122 ou C.E, 25 avril 2007, Victor A, n° 290197 pour un vice de forme ; CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch. Formation à 3, 10 avril 2012, SCI LCF, n° 11LY01845 pour un vice de procédure) .

34 Ensuite, le juge administratif opère ce triple contrôle juridique. Il doit d'abord examiner si le nouveau motif invoqué peut fonder la décision litigieuse. Toutefois, le juge de l'excès de pouvoir se place au moment des faits pour cet examen. Ainsi, « *il ne saurait être question d'invoquer une législation nouvelle ou des faits postérieurs à l'acte attaqué* » (GACA précité). Dans le cas d'espèce, l'inconstructibilité qui résulte du classement en zone N des terrains du défendeur justifiait également le certificat d'urbanisme négatif délivré par la commune de Bligny-sur-Ouche.

35 En second lieu, la cour contrôle si cette motivation aurait abouti à la même décision. En l'espèce, et suivant les conclusions de son rapporteur public F. Pourny, le juge lyonnais constate que l'administration en se fondant sur un tel motif se trouvait alors en situation de compétence liée pour délivrer un certificat d'urbanisme négatif : « *considérant qu'il ressort du plan local d'urbanisme alors*

*en vigueur, que les parcelles cadastrées C 747 et AC 756 sont situées en zone N, dans laquelle sont interdites toutes constructions, à l'exception de celles mentionnées à l'article N2 précité ; que, par suite, le maire de Bligny-sur-Ouche était tenu d'indiquer à M. A, en réponse à sa demande de certificat d'urbanisme, que ces parcelles, classées en zone naturelle, ne pouvaient, pour ce motif, être utilisées pour la réalisation de la construction projetée d'un pavillon d'habitation ; que si ce motif a été invoqué pour la première fois en appel, il résulte de l'instruction que le maire aurait pris la même décision s'il s'était initialement fondé sur celui-ci ».*

36

Enfin, en troisième lieu, le Juge Administratif doit examiner si ce nouveau motif ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale. Cette garantie se traduit en pratique par l'éventuelle saisine pour consultation d'une commission préalablement à l'édiction d'une décision. En l'espèce, la Cour Administrative d'Appel de Lyon passe rapidement sur cette condition en affirmant que Monsieur Bernard A n'est privé d'aucune garantie procédurale. Cela s'explique par le fait que dans l'hypothèse d'espèce de substitution de motif, cette nouvelle justification n'entraînait aucune consultation supplémentaire. De plus, comme il a déjà été précisé, la commune de Bligny-sur-Ouche se retrouvait en situation de compétence liée par l'application de cette substitution de motifs Or, le conseil d'Etat a affirmé qu'une substitution de motifs qui conduit à une compétence liée de l'administration ne prive le requérant d'aucune garantie (C.E., 27 février 2008, Mme Laurence A, n° 289945) . *A contrario*, dans des contentieux tels que ceux de la fonction publique ou relatifs aux étrangers, dans lesquels la consultation de commissions diverses et variées (commission administrative paritaire, Commission des Titres de Séjour...) est souvent nécessaire, cette condition est examinée de manière plus approfondie par le juge (v. par ex en matière de fonction publique CAA Paris, 4<sup>ème</sup> ch., 30 décembre 2011, Mme Anne A, n° 09PA04552) .

37

Les trois conditions étant ainsi remplies, le Juge Lyonnais procède alors finalement à la substitution de motifs.

38

Mais les cas dans lesquels le juge fait droit à une demande de substitution de motifs « *demeurent exceptionnels* » (I. De Silva précité). En effet, à la vue du cheminement que doit suivre le juge, il n'est pas rare que l'examen de la demande de substitution s'arrête à cause d'une condition non remplie.