

M. B...

La commune de Chaumontel s'est opposée par arrêté du 5 janvier 2016 à une DP déposée par le requérant tendant à la division de son terrain en 3 lots et a refusé par l'arrêté du 18 janvier 2016, aujourd'hui en litige, de délivrer un permis de construire sur un des lots, en raison de son opposition.

Néanmoins, le juge des référés suspendait pas deux ordonnances les deux décisions favorables, ce qui amenait le maire à délivrer sur injonction du juge, un arrêté de non opposition à division du 12 avril 2016.

La défense admet que le motif opposé au refus de permis n'a plus lieu d'être, mais sollicite une substitution de motif pour opposer un nouveau motif de refus tiré de la violation de l'article UC.11

La loi n°2015-990 du 6 août 2015 est venue modifier sensiblement les dispositions de l'article L.424-3 en ce qui concerne les décisions de rejet et d'opposition, en imposant que l'autorité administrative indique l'intégralité des motifs et, notamment, des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6.

Les travaux parlementaires, ainsi que l'indiquent d'ailleurs les premiers jugements analysant ces dispositions, indiquent que l'objectif est « *d'atténuer, voire de supprimer la capacité et l'incitation d'un maire à opposer des refus dilatoires* » et « *d'accélérer le traitement des projets conformes aux règles* » .

Mais plus encore, il faut y voir un véritable dispositif contraignant pour l'autorité administrative. Il s'agit de « *contraindre l'autorité compétente à se prononcer sur l'ensemble des motifs de refus* ».

Les travaux précisent les conséquences sur le juge qui sera amené « *à se prononcer sur toutes les justifications ayant conduit le maire à s'opposer au projet, comme le lui impose l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme* ».

L'objectif d'efficacité se poursuit également devant le juge qui lui permettra d'enjoindre au maire de délivrer le permis.

Sauf cas exceptionnel, le juge administratif, suivant en cela une jurisprudence ancienne et constante sur la question (ex CE 2002-04-05 M.C...), estimait que l'annulation d'un refus impliquait un nouvel examen, puisque cette solution ne faisait pas obstacle à ce qu'un nouveau refus légalement fondé sur un autre motif soit opposé par l'administration. Ainsi, l'objectif ambitieux du texte est de mettre fin aux injonctions à nouvel examen ordonnées par le juge sur le fondement de l'article L.911-2 du CJA, afin d'obtenir plus rapidement le permis sollicité.

D'ailleurs, aux termes d'un jugement n°1508665, le TA de Lille a pleinement fait usage du mécanisme en ordonnant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme après annulation, en révélant dans le jugement, les nombreux refus dilatoires qu'avait opposé l'administration.

La question qui se présente devant vous est de savoir si, dès lors que l'administration doit faire part de l'intégralité des motifs de refus, celle-ci peut solliciter une substitution de motif.

Cette dernière est une technique contentieuse relevant de la notion contemporaine de l'office du juge. Rappelons qu'aux termes de l'arrêt du Conseil d'Etat Hallal, du 6 février 2004, l'administration peut solliciter une substitution de motif qui pourra lui être accordée si, après respect du contradictoire, il résulte de l'instruction que ce motif pouvait justifier légalement la décision et que l'administration aurait pris la même décision sur le fondement de celui-ci et que cela ne prive pas l'administré d'une garantie procédurale. Pour citer le rapporteur public sous cet arrêt « *La substitution de motifs n'est qu'une des techniques de confirmation ou de réfection de l'acte administratif, par lesquelles le juge de l'excès de pouvoir détermine les conséquences qu'il doit tirer d'une illégalité* ».

Il s'agit d'une technique qui poursuit un objectif d'efficacité et de pragmatisme au juge, aux parties et à l'administration d'éviter une perte de temps, en raison de la naissance de contentieux ultérieurs. Cela même si, dans une certaines mesures, cette technique permet au juge administratif de faire office d'administrateur.

Ceci étant dit, nous pensons, bien que le débat soit permis, que les nouvelles dispositions issues de la loi Macron ne font pas obstacles à la mise en œuvre de la substitution de motif.

Cela pour trois séries de raisons :

1) **La portée des nouvelles dispositions du code de l'urbanisme apparaît avoir été relativisée par la jurisprudence naissante.**

Il faut ici d'abord rappeler que les nouvelles règles portent sur des conditions de pure forme de l'acte administratif. Ils résultaient des articles L.424-3, R.424-5 A.424-4 du code de l'urbanisme que la décision de refus ou accordant un permis assorti de prescriptions devait comporter les considérations de droit et de fait permettant d'en comprendre son fondement. La jurisprudence est riche, mais celle-ci se caractérise par une certaine souplesse, un refus de permis devant comprendre, de manière suffisamment précise, les considérations de fait et de droit qui ont justifié ladite décision (CE 15 janvier 1996 M.A...). Plus encore, la jurisprudence est assez peu exigeante, admettant des considérations assez laconiques et le juge se donne la peine d'explicitier lui-même une motivation obscure (CE 12 février 1990 « *Jean Jacques Puggioni* »).

Le nouveau texte ne va pas au-delà de cette seule question et il ne ressort pas de la jurisprudence que le juge aille au-delà de son examen traditionnel. A cet égard, le juge ne préjuge pas de ce que l'administration aurait omis de mentionner sur la décision des motifs de refus et recherche encore moins l'existence d'un motif possible de refus que l'administration aurait omis de mentionner. Ex : TA Caen N°1501561. Le TA de Strasbourg dans un jugement n°1600150 a même écarté tous le mécanisme du texte lorsque le seul motif retenu révélait une situation de compétence liée pour rejeter la demande de permis.

En outre, un jugement du TA de Montreuil N°1510000 est venu clarifier tout en limitant, la portée de ces dispositions, puisqu'il a été jugé qu'il ne résultait pas de ces dispositions qu'une décision par laquelle une autorité refuse une autorisation d'urbanisme constituerait une décision créatrice de droits pour son destinataire, dès lors que son destinataire bénéficierait d'un droit acquis à ne pas se voir opposer de nouveaux motifs de

refus. Autrement dit, il est jugé que ce texte ne cristallise pas les motifs de refus et ne permet pas de garantir qu'un nouveau refus fondé sur d'autres motifs. La logique de ce jugement est convainquant, puisqu'un acte individuel défavorable pour l'administré ne crée pas de droits à son égard (Ex : CAA Versailles N° 06VE00671) , mais seulement, dans certains cas à l'égard des tiers (CAA Lyon N° 12LY00474 EN C+).

Enfin, il serait possible de prolonger, voir raisonner par analogie, avec la position du Conseil d'Etat qui considère que l'autorité absolue de choses jugées d'un jugement ne s'attache pas aux motifs non retenus au titre de l'article L.600-4-1 CE 10 mars 2010 « *SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE GFM* » classé B. D'abord, vous pourriez instaurer un parallèle entre la notion d'autorité de la chose jugée et celle d' « autorité de la chose décidée » d'une décision. Ensuite, cette jurisprudence du Conseil d'Etat portant sur l'article L.600-4-1 cités par les extraits susmentionnés des travaux parlementaires, peut affaiblir « en bout de course », les effets de la réforme de l'article L.424-3.

2) Le **seconde raison tient à la différence de nature entre le vice de forme inscrit à l'article L.423-3 et la substitution de motif qui relève d'une technique contentieuse.** Au demeurant, il ne résulte pas des travaux parlementaires que cette dernière ait été interdite ou exclue par le législateur. C'est sur ce point que le TA de Versailles n'a pas exclu la substitution de motif en pareille hypothèse et nous partageons cette analyse (TA N°1407637).. C'est ce que sous tend également une ordonnance de référé du TA de Melun n°160877.. Enfin, tel est le sens et l'esprit également d'un jugement du TA de Lyon N° 1406563. Rappelons au surplus que la technique de la substitution de motif a été encouragée et s'est répandue dans tous le contentieux administratif.

3) La **troisième raison tient à ce que nous pensons que les deux dispositifs ne sont pas incompatibles.** D'ailleurs, la substitution de motif, comme la substitution de base légale sont des techniques qui permettent justement à l'administration de pouvoir corriger sa décision si elle n'a pas ou mal indiquée l'intégralité des motifs sur la décision attaquée.

D'abord, vous savez qu'en cas d'insuffisance de motivation, la substitution de motif est en tout état de cause exclue en cas d'insuffisance de motivation, puisque cette substitution ne peut remédier à ce vice (CE 25 avril 2007 « Rosenthal » fiché en B sur ce point). En outre, vous n'accueillerez toujours pas une telle substitution si celle-ci prive l'administré d'une garantie procédurale liée au motif.

En tout état de cause, vous gardez la maîtrise de la substitution de motif. Comme le rappelle le rapporteur public sous l'affaire Hallal, vous pouvez refuser d'y faire usage « *lorsque le comportement de l'administration vous paraît avoir eu un caractère trop répréhensible* » . Rapproché au texte de la loi Macron, vous refuserez de la mettre en œuvre face à une situation de refus dilatoire.

4) **la quatrième et dernière raison, tient au réalisme de l'office de l'administration.** Notez que cette préoccupation purement pragmatique et pratique n'est pas absente, à propos du juge, dans les conclusions sous CE 10 mars 2010 « *SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE GFM*. Certes, le service instructeur est normalement tenu d'examiner la demande d'autorisation d'urbanisme au regard des dispositions législatives ou réglementaires directement opposables au permis de construire. Cet exercice est délicat et doit s'accomplir selon des délais restreints (Articles L.424-2, R.424-1 et R423-23 code de l'urbanisme, avec des délais également restreints pour solliciter des pièces complémentaires et une majoration du délai d'instruction. En principe, la conséquence d'un retard dans l'examen sera la naissance d'un permis tacite à l'expiration du délai d'instruction. Le délai est court pour être certains de pouvoir retenir tous els motifs possibles de retrait et cela pourrait même aller loin. Imaginez, par exemple, que l'administration oppose un refus fondé sur les dispositions illégales de son PLU et des dispositions antérieures remises en vigueur. Il est également tout à fait plausible que des nouveaux motifs se révèlent postérieurement. Que faire alors, si ce motif était inconnu à la date de la décision attaquée ? Comment le savoir ? Plus encore, ce nouveau texte peut amener l'administration à sur motiver sa décision et invoquer des motifs plus ou moins pertinents pour ne rien oublier.

Vous comprenez bien que nous sommes ainsi partisans d'admettre la substitution de motif et nous pensons nos raisons solides. Néanmoins, cette solution demeure délicate. En effet, elle vous amène indirectement à interpréter le nouvel article L.424-3 comme imposant une obligation de moyen et non de résultat pour l'administration.

Par conséquent, l'administration pouvait opposer, en principe, le motif tiré de la violation de l'article UC.11. Pour autant et pour en rester à aux conditions de la jurisprudence Hallal, est il lui-même fondé et aurait t'il pu justifier un refus ? Telle est la seconde question au dossier, puisque le requérant estime qu'un permis aurait pu être accordé avec des prescriptions.

Pour reprendre le professeur Jacquot (droit de l'urbanisme P 804), les prescriptions sont simplement d'ordre techniques (dans le but de prendre en considération divers intérêts publics : sécurité, salubrité) ou financiers. J'ajouterais qu'elles sont souvent liées à d'autres législations (sécurité incendie, défrichement..).Elles sont d'une importance nécessairement relative.

Le juge administratif contrôle la nécessité des prescriptions, les caractères à la fois précis, suffisants et limitées de ces dernières, si la décision en comporte. Ainsi les "prescriptions spéciales" peuvent comporter des modifications ou additions mineures, mais ne peuvent pas bouleverser la nature du projet en cause (*CE, 30 nov. 1983, Cts Merceron : Dr. adm. 1983, comm. 469*). A ce titre, des prescriptions spéciales d'une certaine importance ont en réalité pour objet et pour effet de rejeter la demande de permis de construire (*CE, 4 janv. 1985, SCI "Résidence du Port" : Dr. adm. 1985, comm. 83*).

La jurisprudence, en revanche, annule les refus de permis, alors que des prescriptions auraient pu accompagner une décision de délivrance d'un permis, afin de la rendre conforme à la règle

d'urbanisme (CE 12 mai 1989 « *Ministre de l'équipement et du logement c/SCI Azur Parc* CE 17 novembre 1999 « *Consorts A... » Lebon, P875*).

En l'espèce, l'article 11 prévoit des règles précises pour les clôtures. En apparence, elles distinguent celles qui sont implantées en limite de l'alignement de la voie publique et celles qui sont en limites séparatives. Cependant la lecture de ces dispositions est assez délicate et il nous semble que ces dispositions imposent, par principe que les clôtures situées en limite de la voie publique répondent aux caractéristiques des clôtures situées en limites séparatives de propriété. Ainsi, en principe elles sont soit en maçonnerie d'aspect pierre de taille, ou recouverte d'un enduit bâtard dans les tons de la pierre calcaire, soit constituées d'une haie (essences locales de préférence) doublées ou non d'un grillage, pour une hauteur totale maximale sera de 1,80 m.

Néanmoins cet article admet par exception pour les limites séparatives de la voie, que ces clôtures sur voie puissent être également constituées d'un muret d'une hauteur maximale de 0,80 mètre surmonté ou non d'un grillage pouvant être doublé d'une haie constituée de plantations d'essences locale.

En l'espèce il n'est **invoqué qu'une violation au niveau d'une partie de la clôture en implantation de la limite séparative de la voie publique, le reste étant conformes aux dispositions du PLU.**

Sur ce point, la notice et les plans **montrent que la clôture sera d'abord constituée d'un muret de 0,80 cm surmonté par des palissades en aluminium gris anthracite.** Le plan de coupe PCMI05 montre que ce n'est même pas sur tout le linéaire de façade, le reste étant constitué d'un mur en enduit d'1,80 mètres de haut.

Nous pensons que le permis pouvait être délivré sous prescriptions, En effet, la partie en litige représente **une part minoritaire des façades et de la façade en cause (le reste respectant l'article UC11) et cette partie comporte tout de même un muret de 0,80 cm autorisé par le PLU.**

Nous ajoutons aussi que **l'exception applicable aux limites séparatives de la voie et emprise prévoit la possibilité d'un « grillage » et n'interdit donc pas l'usage du métal, pour les clôtures surplombant un muret de 0,80 mètres.**

La seule et unique méconnaissance de l'article 11 porterait sur l'absence soit d'élément ajouré tel qu'un grillage ou soit l'impossibilité d'assimiler la palissade en métal comme un mur plein d'aspect pierre.

Néanmoins, dans ces conditions il nous semble qu'assortir un permis d'une prescription précise en ce sens n'aurait en rien modifié l'économie du projet.

Par conséquent si celle-ci est juridiquement possible, vous n'accueillerez pas la substitution de motif. Vous annulerez donc la décision attaquée.

Le dernier moyen invoqué présentait aussi un intérêt juridique, bien que vous l'écarterez sans difficulté.

En effet, le requérant se prévaut de l'existence d'un permis tacite du fait de l'absence de réexamen par la commune de Chaumontel de la demande de permis, en méconnaissance de l'ordonnance du 30 mars 2016 qui ordonnait le réexamen par le maire de la demande de permis, et du fait de l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme, qui prévoit la naissance d'un permis tacite au bout d'un délai de deux mois pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle .

Néanmoins, cette question a été résolue par un arrêt CE Sect 7 octobre 2016 *Commune de Bordeaux*, n°395211, A.

A cet égard, une décision explicite ou non, intervenue pour l'exécution de l'ordonnance par laquelle le juge des référés d'un tribunal administratif a suspendu l'exécution d'un acte administratif revêt, par sa nature même, un caractère provisoire jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours en annulation présenté parallèlement à la demande en référé et peut être remise en cause par l'autorité administrative. Ainsi, un permis de construire peut être retiré à la suite du jugement rendu au principal sur le recours pour excès de pouvoir formé contre la décision initiale de refus sous réserve de deux conditions :

- que les motifs de ce jugement ne fassent pas par eux-mêmes obstacle à ce que l'administration reprenne une décision de refus ;

- que cette décision de retrait doit toutefois intervenir dans un délai raisonnable de trois mois à compter de la notification à l'administration du jugement intervenu au fond.

Cet arrêt fait tomber le raisonnement du requérant.

Si vous reteniez l'annulation, il est intéressant de souligner que nous aurions pu vous proposer de pleinement faire application du dispositif issu de la loi Marcon en enjoignant à délivrance. Vous constaterez à cet égard que l'administration n'a pu opposer comme autre motif que l'argument assez faible de la violation de l'article UC.11 et semble avoir bien fait le tour de l'intégralité des motifs pouvant être opposés.

C'est la preuve, si tant est qu'elle fut nécessaire, que la substitution de motif et le dispositif de l'article L.424-3 ne sont radicalement pas incompatibles.

Toutefois, le requérant n'a pas sollicité une injonction à délivrance, mais un simple réexamen et vous savez que vous ne pouvez statuer au-delà de cette demande.

PCMNC : Annulation de la décision attaquée, injonction ré examen sous 1 mois, 1500 euros FIR à la charge de la commune.

