

N° 455195

Commune de Gometz-le-Châtel

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022

Lecture du 7 novembre 2022

## CONCLUSIONS

### M. Arnaud SKZRYERBAK, rapporteur public

Le présent pourvoi pose la question de l'office du juge d'appel lorsque les premiers juges ont, en application de la jurisprudence Dame Perrot<sup>1</sup>, neutralisé le motif illégal d'une décision qui en comporte plusieurs.

Le juge d'appel est juge du litige mais c'est un rejugement. La première tâche qui lui incombe est de s'assurer que la décision des premiers juges est régulière et, en cas d'irrégularité, de l'annuler pour statuer par la voie de l'évocation<sup>2</sup>. Quant au fond du litige, le juge d'appel n'en connaît que dans la double limite de ce qui a été jugé et de ce qui est appelé, en vertu de deux principes d'autant plus vénérables qu'on les exprime usuellement en latin<sup>3</sup>. Et, par une exigence à laquelle vous n'avez pas renoncé<sup>4</sup> même si vous en avez atténué la portée<sup>5</sup>, vous attendez des appelants qu'ils critiquent le jugement attaqué par des moyens d'appel car, expliquait Catherine Bergeal dans ses conclusions sur la décision OPHLM de Caen<sup>6</sup>, le double degré de juridiction « ne doit pas être conçu par les justiciables comme une loterie qui offrirait une double chance avec le même bulletin ».

Sous ces réserves, l'effet dévolutif saisit le juge d'appel de l'ensemble du litige. Dans des conditions qui varient selon que l'appelant est le demandeur ou le défendeur de première instance et selon que les premiers juges ont fait droit ou non à la requête, le juge d'appel devra

---

<sup>1</sup> CE, Assemblée, 12 janvier 1968, Ministre de l'économie et des finances c/ Dame P..., p. 39.

<sup>2</sup> Le juge d'appel peut cependant s'abstenir d'examiner les moyens relatifs à la régularité de la procédure suivie devant les premiers juges, lorsqu'il annule au fond le jugement attaqué : CE, 25 avril 2003, Société en nom collectif Diamant et compagnie, n°208398, A

<sup>3</sup> « *Tantum devolutum quantum judicatum* » ; « *Tantum devolutum quantum appellatum* ».

<sup>4</sup> CE, 10 juillet 2020, COMMUNE D'AUBUSSON , n°427884, B

<sup>5</sup> CE, 25 octobre 2006, Mme T..., n° 281933, B - Rec. T. p. 1039

<sup>6</sup> CE, Section, 11 juin 1999, Office public d'habitations à loyer modéré de la ville de Caen , n°s 173972, 173973, 173974, A

statuer sur tous les moyens qui commandent l'issue du litige tel que les parties le lui soumettent.

La mise en œuvre de ces principes n'est pas aisée lorsque les premiers juges ont rejeté une requête après une neutralisation de motifs car ni le demandeur ni le défendeur de première instance n'ont d'intérêt à contester la neutralisation. Nous allons vous proposer de juger que, dans cette hypothèse, le juge d'appel doit se prononcer sur les motifs censurés par les premiers juges. Autrement dit, et pour rester, après la loterie, dans le vocable de la kermesse, le double degré de juridiction n'est pas un jeu de massacre qui permettrait au requérant d'éliminer en première instance une partie des motifs de la décision attaquée et de ne viser en appel que les motifs restants.

En l'espèce, la décision attaquée comporte deux motifs. Il s'agit d'un sursis à statuer, opposé par le maire de Gometz-le-Châtel, dans l'Essonne, à la demande de permis de construire un immeuble de neuf logements présentée par les conjoints Barreto. Le maire a estimé que le projet était de nature à compromettre les objectifs du plan local d'urbanisme en cours de révision s'agissant, d'une part, de la création de logements sociaux et, d'autre part, de la préservation des zones humides.

Le tribunal administratif de Versailles a jugé que le premier motif ne tenait pas compte tenu de la faible ampleur du projet mais que l'objectif de préservation des zones humides justifiait le sursis à statuer et que le maire aurait pris la même décision s'il ne s'était fondé que sur ce second motif.

Sur appel des conjoints Barreto, la cour administrative d'appel de Versailles a annulé le jugement du tribunal. La cour s'est placée dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel. Elle a jugé que le caractère humide de la parcelle n'était pas attesté et elle a en conséquence annulé le sursis à statuer après avoir relevé, en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, qu'aucun des autres moyens invoqués n'était susceptible de fonder cette annulation. La cour n'a pas dit mot du premier motif du sursis à statuer, celui relatif à l'objectif de création de logements sociaux, dont elle semble avoir considéré que la censure par le tribunal était acquise. C'est ce que lui reproche le pourvoi, à raison selon nous.

Précisons d'emblée que la réponse au pourvoi n'est pas commandée par l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme. Ces dispositions s'appliquent à tout « acte intervenu en matière d'urbanisme », ce qui inclut les décisions négatives telles qu'un refus de permis de construire<sup>7</sup>, une opposition à déclaration préalable<sup>8</sup> ou un sursis à statuer, décisions qui sont susceptibles de comporter plusieurs motifs. Le législateur a entendu qu'il soit dérogé à l'économie de moyens en obligeant le juge administratif, en cas d'annulation, à se prononcer

---

<sup>7</sup> CE, 7 novembre 2012, - M. et Mme G... - COMMUNE DE GRANS , n°s 334424, 334520, 346917, B - Rec. T. pp. 923-932-1023-1027

<sup>8</sup> CE, 21 octobre 2013, SOCIÉTÉ ORANGE FRANCE, n° 360481, B - Rec. T. pp. 412-708-882

sur la totalité des moyens qu'il estime fondés. Les autres moyens peuvent en revanche être implicitement rejetés, comme l'a admis la décision de section Commune de Banon rendue en 2009<sup>9</sup>.

Le juge d'appel fait lui aussi application du principe de l'économie de moyens. Il n'est pas tenu de statuer sur chacun des motifs d'annulation retenus par le premier juge dès lors qu'il en retient un justifiant l'annulation et donc le rejet de l'appel, pour reprendre le fichage d'une décision Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes de 2010<sup>10</sup>. Il en va différemment en matière d'urbanisme compte tenu de l'article L. 600-4-1. Une décision Commune de Bohars de 2001<sup>11</sup>, confirmée par une décision Commune de Theix de 2012<sup>12</sup>, fait ainsi obligation au juge d'appel de se prononcer sur tous les moyens d'annulation retenus par les premiers juges. Si l'un au moins de ces moyens justifie la solution, le juge d'appel n'a pas à examiner les autres moyens de première instance. Dans le cas contraire, il est tenu d'examiner tous les autres moyens de première instance, en faisant lui-même application, le cas échéant, de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme.

La configuration d'espèce est différente de celle envisagée par la jurisprudence Commune de Bohars à la fois parce que le jugement attaqué n'était pas un jugement d'annulation et parce que ce qui est en cause ce n'est pas la pluralité des motifs du jugement mais la pluralité des motifs de la décision administrative. Les défendeurs au pourvoi tirent argument de ce que la cour a en l'espèce fait application de l'article L. 600-4-1 pour en déduire qu'elle aurait implicitement confirmé l'illégalité du premier motif du sursis à statuer. La cour a fait usage de la formule habituelle constatant qu'« aucun des autres moyens n'était susceptible de fonder l'annulation de l'acte attaqué ». Cette formule permet d'écarter des moyens infondés mais pas de confirmer le bien-fondé d'un moyen.

Le pourvoi lui-même s'appuie sur l'article L. 600-4-1 pour affirmer que le juge d'appel était tenu de prendre position sur la légalité de tous les motifs énoncés par la décision attaquée<sup>13</sup>. L'argument a du poids mais il nous semble que le problème se situe en réalité en amont, dans la définition même de l'office du juge d'appel saisi d'un jugement ayant procédé à une neutralisation de motifs, indépendamment du jeu des dispositions spécifiques au contentieux de l'urbanisme.

---

<sup>9</sup> CE, Section, 8 avril 2009, COMMUNE DE BANON , n° 307515, A - Rec. p. 156

<sup>10</sup> CE, 10 février 2010, Elections municipales des délégués du SEDRE d'Etampes (Essonne) , n° 327067, B - Rec. T. pp. 663-787-929

<sup>11</sup> CE, 28 mai 2001, Commune de Bohars et SARL Minoterie Francès , n°s 218374, 218912, 229455, 229456, A

<sup>12</sup> CE, 1 mars 2012, COMMUNE DE THEIX , n° 342993, A - Rec. p. 68

<sup>13</sup> En vertu de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, l'administration est tenue d'indiquer dans une décision négative l'intégralité des motifs qui la justifient. Il en résulte que le juge ne peut annuler un refus d'autorisation ou une opposition à une déclaration qu'après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision (CE, 25 mai 2018, PREFET DES YVELINES et autres , n° 417350, A - Rec. p. 240)

Le juge d'appel n'est pas saisi du litige dans les mêmes termes que les premiers juges car il appartient aux parties de déterminer les conclusions et les moyens qu'ils souhaitent lui soumettre.

Les consorts B... font valoir à cet égard qu'ils n'entendaient pas remettre en cause l'appréciation du tribunal sur le respect de l'objectif de création de logements sociaux et qu'ils n'ont contesté son jugement qu'en tant que celui-ci leur donnait tort sur l'objectif de préservation des zones humides. Ils plaident ainsi une forme de divisibilité d'un jugement procédant à une neutralisation de motifs.

Cette divisibilité pourrait s'envisager si, de son côté, le défendeur pouvait contester la neutralisation opérée par les premiers juges. Mais ce n'est pas le cas car l'intérêt pour faire appel d'un jugement, que ce soit à titre principal ou à titre incident, s'apprécie toujours par rapport à son dispositif et non par rapport à ses motifs<sup>14</sup>, et si la jurisprudence Société Eden<sup>15</sup> est venue apporter une nuance à ce principe, elle ne concerne en tout état de cause que le demandeur de première instance. Il vous est certes arrivé, dans la décision Commune de Theix de 2012 que nous avons déjà mentionnée, d'admettre la recevabilité d'un appel qui n'était dirigé que contre une partie des moyens d'annulation retenu par le jugement. La décision illustre un cas rare où l'appel ne vise qu'un motif mais ce motif constituait le soutien nécessaire d'un dispositif d'annulation et le défendeur avait intérêt à ce que ce motif ne soit plus revêtu de l'autorité absolue de chose jugée. Ici, vous êtes en présence d'un jugement rejetant un recours pour excès de pouvoir qui ne fait pas grief à la commune et celle-ci n'avait donc pas intérêt pour faire appel.

L'appel ne pouvait venir que des consorts B... et, même s'ils n'y avaient pas intérêt, il avait nécessairement pour effet de rouvrir le débat contentieux sur le motif neutralisé par les premiers juges. D'abord parce que la question de la légalité de ce motif commandait l'issue du litige d'appel. Ensuite parce que le double degré de juridiction et le droit au recours imposaient que cette question puisse être réexaminée. Enfin parce que l'effet dévolutif de l'appel est conçu par la jurisprudence de manière très protectrice pour l'intimé, qu'il s'agisse du demandeur ou du défendeur de première instance. Le juge d'appel est tenu de réexaminer les moyens qu'il avait présentés devant les premiers juges quand bien même ces moyens ne seraient pas repris devant lui. Cette obligation va assez loin puisque vous avez jugé, dans une décision de section Ministre. C R... de 1995<sup>16</sup>, qu'elle s'étendait à des moyens expressément écartés par un jugement avant-dire droit qui n'avait pas été contesté d'un appel. Le défendeur de première instance n'a donc pas besoin de faire valoir à nouveau ses arguments en appel,

---

<sup>14</sup> Section, 28 janvier 1966, Société "La Purfina française", p. 68.

<sup>15</sup> CE, Section, 21 décembre 2018, SOCIETE EDEN c\ MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, n° 409678, A

<sup>16</sup> CE, Section, 17 mars 1995, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE c/ R... et J..., n° 141756, A

voyez la décision X... de 2002<sup>17</sup> et, à propos d'une fin de non-recevoir, la décision Commune de Saillagouse de 2003<sup>18</sup>.

L'existence d'un autre motif susceptible de justifier la décision est comparable à un moyen de défense. Le juge d'appel en est nécessairement saisi par l'effet dévolutif. Une décision Préfet de la Martinique de 1975<sup>19</sup> nous paraît aller en ce sens même si c'est dans une configuration un peu différente. Le préfet avait formé opposition à l'ouverture d'une école secondaire privée en saisissant le conseil académique. Ce dernier avait déclaré fondée l'opposition en retenant l'un des deux motifs invoqués par le préfet. En appel, le Conseil supérieur de l'éducation nationale avait rejeté l'opposition en se bornant à constater que le motif retenu par le conseil académique ne justifiait pas légalement celle-ci. Vous avez cassé la décision du Conseil supérieur en relevant que, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, il était tenu de se prononcer sur l'autre motif sur lequel le préfet avait fondé son opposition.

Si vous nous suivez, vous annulerez pour erreur de droit l'arrêt attaqué, qui ne pouvait annuler le sursis à statuer opposé à la demande des consorts B... sans se prononcer sur le motif tiré de ce que le projet risquait de compromettre l'objectif de création de logements sociaux porté par le futur plan local d'urbanisme. Il ne résultera pas de votre décision que le juge d'appel devra systématiquement réexaminer les motifs neutralisés par les premiers juges. Il n'en aura l'obligation que lorsqu'il entend remettre en cause les motifs qu'ils ont validés.

**PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la cour, au rejet des conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

---

<sup>17</sup> CE, 8 février 2002, X..., n° 209819, B

<sup>18</sup> CE, 25 juin 2003, Commune de Saillagouse, n° 233119, B

<sup>19</sup> CE, 19 février 1975, PRÉFET DE LA MARTINIQUE ET MINISTRE D'ETAT CHARGÉ DES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER c/ Sieur E..., n° 86079, A