

N° 407165

Mme C... et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 15 novembre 2017

Lecture du 4 décembre 2017

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

L'article R. 600-1 du code de l'urbanisme impose à l'auteur d'un recours contentieux contre une autorisation d'urbanisme de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification est prescrite à peine d'irrecevabilité du recours¹, si bien que son absence doit être relevée d'office par le juge (Section, Avis, 1^{er} mars 1996, A..., n° 178473, Rec. p. 150), en première instance comme en appel (v. 9 mai 2005, Commune de Villard Reculas c/ M. R..., n° 257191, T. pp. 749-1063-1144). Et vous jugez que le juge d'appel statue irrégulièrement s'il ne s'assure pas du respect de la formalité prévue par cet article (même décision). Encourt ainsi la cassation l'arrêt rendu sur la base d'un dossier ne comportant ni pièces de nature à établir le respect de l'obligation de notification, ni invitation adressée à l'auteur du recours afin qu'il les produise.

L'irrecevabilité de l'article R. 600-1 n'est, en revanche, pas opposable lorsque l'obligation qu'elle sanctionne n'était pas mentionnée sur l'affichage du permis de construire sur le terrain (Avis, 19 novembre 2008, Société Sahelac et Mme J..., n° 317279, Rec. p. 429 ; 17 février 2012, SCI 14 rue Bosquet, n° 337567, Rec. p. 52). Le juge n'est toutefois pas tenu d'effectuer de lui-même cette vérification : ce n'est que s'il est saisi de moyens en ce sens qu'il lui appartient d'y procéder (4 avril 2015, MM. B... et U..., n° 387074, T. p. 925).

L'office du juge qui en résulte peut se résumer ainsi : il est tenu de s'assurer de l'accomplissement de la notification, au besoin en mettant en demeure l'auteur du recours d'en justifier, sauf s'il est soutenu à bon droit devant lui que l'affichage était lacunaire sur ce point. Il demeure donc tenu de soulever d'office l'irrecevabilité qui sanctionne le non-respect de l'article R. 600-1, sauf à ce qu'il soit saisi d'une argumentation fondée tirée de l'insuffisance de l'affichage.

Tel est le cadre dans lequel se situe l'essentiel de la contestation du pourvoi dont vous êtes saisis.

Mme C... et les six autres requérants possèdent en indivision, sur le territoire de la commune d'Eclance, des parcelles d'une superficie totale d'un peu plus de 9 000 mètres carrés, sur lesquelles étaient édifiés des bâtiments agricoles, jusqu'à ce qu'un incendie les détruise le 1^{er} août 2013. Afin de pouvoir reconstruire ces bâtiments, les sept indivisaires ont sollicité la délivrance d'un permis de construire, qui leur a été délivré le 22 juillet 2014, au nom de

¹ Section, Avis, 1^{er} mars 1996, Association Soisy Etioilles Environnement, n° 175126, Rec. p. 60.

l'Etat, par le maire d'Eclance. A la demande de M. et Mme M..., des propriétaires voisins, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a toutefois annulé ce permis par un jugement du 5 mai 2015. La cour de Nancy a rejeté l'appel formé Mme C... et autres par un arrêt du 24 novembre 2016, contre lequel Mme C... et autres se pourvoient régulièrement en cassation.

Se fondant sur la jurisprudence que nous vous avons rappelée à titre liminaire, ils soutiennent devant vous que la cour a statué irrégulièrement ou au prix d'erreurs de droit en ne s'assurant pas que les époux M... avaient satisfait à l'obligation de notification vis-à-vis de chacun d'entre eux, ou en admettant – implicitement – que, du fait de leur qualité d'indivisaires, cette notification pouvait être faite au seul M. G..., l'un d'entre eux.

Il ressort effectivement des pièces du dossier qu'en réponse à une invitation à régulariser qui leur avait été adressée par le tribunal administratif, les époux M... ont seulement produit la notification qu'ils avaient adressée à M. G... – plus précisément, selon ses termes, à « Monsieur G... représentant l'Indivision G... ». Or les requérants étaient tous les sept bénéficiaires du permis de construire – qu'ils avaient demandé tous les sept.

Ce qui, vous l'aurez compris, pose la question de savoir comment doit être appliqué l'article R. 600-1 dans le cas où les titulaires du permis sont des indivisaires.

Votre jurisprudence sur cet article a opté – et c'est louable – pour une approche aussi opératoire que possible pour l'auteur du recours – qui se trouve enserré dans un délai très bref –, en se fondant sur un principe simple, selon lequel il lui appartient de se fonder sur le permis de construire pour effectuer les notifications qui lui incombent. Vous jugez ainsi que la notification est régulière quand elle est adressée au titulaire de l'autorisation tel qu'il est désigné par l'acte attaqué², alors même que l'autorisation a été transférée à un nouveau bénéficiaire (23 avril 2003, Association « Nos villages » et Mme L..., n° 251608, T. p. 1032). De même, vous jugez que la notification à l'adresse du mandataire est régulière lorsque c'est son adresse qui est mentionnée sur l'autorisation (24 septembre 2014, M. O..., n° 351689, T. p. 911)³. Ou encore que la notification au maire est régulière quand il est l'auteur de la décision, même s'il l'a prise au nom de l'Etat (22 avril 2005, Y..., n° 257743, T. p. 1144), de même que la notification à l'auteur du document d'urbanisme est régulière y compris s'il n'a plus d'existence juridique (12 mai 2003, District du Plateau de Saclay, n° 240611, T. p. 1032).

Vous admettez, certes, que l'auteur du recours accomplit régulièrement la formalité qui lui incombe lorsqu'il effectue sa notification en tenant compte des faits réels plutôt que des mentions de l'acte (v., s'agissant d'un permis obtenu par un maître d'ouvrage délégué pour le compte d'un ministère, 31 décembre 2008, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables c/ Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Les Jardins d'Arago », n°s 305881 308965, T. pp. 960-972 ; s'agissant d'un permis délivré par le maire au nom de l'Etat, 13 juillet 2011, SARL Love Beach, n° 320448, T. pp. 1107-1200 ; s'agissant d'un document d'urbanisme adopté par une autorité administrative n'ayant plus d'existence, et aux droits de laquelle vient une personne publique, 12 mai 2003, District du Plateau de Saclay, préc.). Mais c'est là une faculté supplémentaire – et risquée – qui n'enlève rien à la règle selon laquelle la notification effectuée sur la base des informations figurant dans l'autorisation d'urbanisme est régulière.

² Ou pour la demande en cas de décision tacite.

³ Comp., lorsque tel n'est pas le cas, 28 septembre 2011, T..., n° 341749, T. p. 1200.

C'est en suivant le même raisonnement que vous avez jugé que, lorsqu'un permis de construire valant division parcellaire est délivré à plusieurs bénéficiaires, la notification doit être effectuée à l'égard de chacun des bénéficiaires mentionnés dans le permis (5 mars 2014, I..., n° 370552, T. pp. 778-911). Si cette décision ne régit, par prudence, que les permis valant division parcellaire, la solution qu'elle dégage nous paraît valable – comme le relevait M. Vialettes dans ses conclusions – pour toute autorisation délivrée conjointement à plusieurs personnes. En effet, le code de l'urbanisme prévoit expressément cette possibilité de pluralité de titulaires. Et les différents titulaires peuvent avoir des intérêts divergents, justifiant qu'un recours leur soit notifié à tous – que le permis emporte ou non division parcellaire.

Cela n'enlève rien, bien sûr, au fait que la notification sera régulièrement effectuée à un seul d'entre eux s'il est désigné par le permis comme leur mandataire. Ni au fait que, pour des époux non séparés de corps, une notification unique à leur adresse commune sera régulière (v. en ce sens 7 août 2008, Commune de Libourne, n° 288966, T. pp. 971-972). Mais la logique du texte et de votre jurisprudence nous paraît bien en ce sens que lorsqu'un permis de construire est délivré à plusieurs bénéficiaires, la notification doit être effectuée à chacun des bénéficiaires désignés par l'acte attaqué, à l'adresse qui y est mentionnée.

Doit-il en aller différemment en cas d'indivision ?

Il nous semble que non. L'indivision est une situation juridique, celle d'un bien sur lequel plusieurs personnes exercent des droits de même nature – ici le droit de propriété –, chacun pour une fraction, aucun n'ayant de droit privatif cantonné sur une partie déterminée et tous ayant des pouvoirs concurrents sur le tout⁴.

Contrairement à ce que peut laisser entendre l'usage malheureux parfois fait de ce mot⁵, l'indivision n'a pas de personnalité morale, ce que la Cour de cassation rappelle régulièrement (v. par ex. Civ. 3^e, 25 avril 2001, n° 99-14.368, Bull. Civ. III n° 50 ; Com., 21 juin 2005, n° 04-13-850, Bull. Civ. IV n° 136 ; Civ. 2^e, 9 juin 2011, n° 10-19-241, Bull. Civ. II n° 129)⁶. Il en résulte que nul n'agit au nom ou pour le compte de l'indivision. Et que l'indivision n'est en rien une entité s'interposant entre les co-indivisaires et les biens indivis.

Ainsi que le relève le pourvoi, il n'existe par ailleurs aucune solidarité de plein droit entre les co-indivisaires⁷ (Civ. 1^{ère}, Civ. 3^e, 20 janvier 1993, n° 90-15.112, Bull. Civ. III n° 8 ; Civ. 1^{ère}, 29 novembre 2005, n° 03-11.385, Bull. Civ. I n° 460). Et, tandis qu'une action introduite contre un seul indivisaire est recevable, la décision rendue sur cette action n'est pas opposable aux indivisaires non mis en cause (Civ. 1^{ère}, 12 juin 2013, n° 11-23.137, Bull. Civ. I n° 119)⁸.

Dans ces conditions, nous ne voyons pas comment la notification effectuée vis-à-vis d'un indivisaire puisse être regardée comme ayant également pour effet d'informer – car tel est l'objet de l'article R. 600-1 – les autres indivisaires titulaires du permis de construire. Sauf, bien sûr, à ce que le premier ait été désigné comme mandataire des autres indivisaires. En d'autres termes, les seuls liens existant entre co-indivisaires ne nous paraissent pas –

⁴ V. J.-B. Donnier, Jurisclasseur Civil Code, art. 815 à 815-18, Fasc. 10 : Successions – Indivision – Notions générales ; et Extrait du BOFIP n° BOI-REC-SOLID-30-40-20120912.

⁵ Qui n'a pas épargné, en l'espèce, la cour administrative d'appel, qui s'est estimée saisie par « l'indivision Godin ».

⁶ V. aussi Civ. 1^{ère}, 16 juillet 1992, n° 90-17.972, Bull. Civ. I n° 236.

⁷ Même quand l'un agit comme mandataire des autres.

⁸ V. aussi Civ. 1^{ère}, 18 décembre 2013, n° 12-27.059, Bull. Civ. I n° 248.

contrairement, notamment, aux liens existant entre les époux non séparés de corps – tels que la notification effectuée à l'un d'entre eux puisse être regardée comme effectuée aux autres.

Ajoutons que si, dans la plupart des cas, la construction ne peut être engagée que par l'accord unanime des indivisaires⁹, cela ne nous paraît rien enlever au fait qu'ils sont susceptibles d'avoir des intérêts très différents une fois informés de l'existence d'un recours.

Pour ces raisons, nous pensons que la circonstance que plusieurs bénéficiaires d'un même permis de construire soient co-indivisaires de la parcelle d'assiette de la construction projetée est, tout simplement, sans incidence sur l'accomplissement des formalités imposées par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Cela signifie que, si ce permis est demandé et obtenu par un seul indivisaire – comme cela est possible en vertu de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme – ou s'il mentionne le nom et l'adresse d'un mandataire des indivisaires¹⁰, la notification ne doit être adressée qu'à la seule personne mentionnée, avec son adresse, dans le permis. Mais, si le permis est demandé et obtenu par plusieurs indivisaires – ce que permet aussi l'article R. 423-1 – la notification doit être faite, comme pour tout permis délivré sur une demande conjointe, à chacun des indivisaires mentionnés, avec leurs adresses, dans l'acte contesté¹¹.

Cela n'emporte cependant pas, en l'espèce, cassation de l'arrêt attaqué. En effet, par un motif non contesté devant vous, la cour a jugé, pour écarter une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la demande de première instance, que la preuve de l'affichage régulier du permis sur le terrain n'avait pas été rapportée. La cour n'était dès lors pas tenue de soulever l'irrecevabilité de la demande de première instance résultant du non-respect de l'exigence prévue par l'article R. 600-1, car il résultait de ce qu'elle jugeait que cette exigence n'était pas opposable aux époux M....

Si vous nous suivez, vous écarterez donc les moyens tirés d'irrégularité et d'erreurs de droit. Vous pourrez écarter les autres moyens du pourvoi. La minute de l'arrêt attaqué est signée. Et, si la cour a, un peu maladroitement, relevé qu'il n'était « pas contesté » que la construction autorisée n'avait ni la même implantation, ni la même surface, ni le même volume que les bâtiments détruits par le feu, pour en déduire qu'elle n'était pas une reconstruction à l'identique de ces bâtiments, c'est là une incise surabondante. Elle a, à titre principal, jugé elle-même que le hangar unique autorisé par le permis litigieux ne constituait pas une reconstruction à l'identique des bâtiments détruits. Et cette appréciation souveraine n'est pas entachée de dénaturation.

Vous pourrez donc rejeter le pourvoi. Vous devrez aussi rejeter les conclusions à fin de frais irrépétibles présentées par la commune d'Eclance : celle-ci a été mise en cause pour observations mais, le permis ayant été délivré au nom de l'Etat, elle n'a pas la qualité de partie et n'aurait pas qualité pour faire tierce opposition – elle n'aurait pas davantage qualité pour intervenir, ce qui justifie que vous n'ayez pas à répondre à ses moyens propres. Enfin, nous vous proposons de juger qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées au même titre par M. et Mme M....

Tel est le sens de nos conclusions.

⁹ V. art. 815-2 et 815-3 C. Civ.

¹⁰ Qui peut être le gérant désigné conformément à l'article 1873-4 du code civil.

¹¹ Ou, s'agissant d'une décision tacite, chacun des demandeurs mentionnés dans la demande.