

N° 414777

M. B...

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 11 avril 2018

Lecture du 16 mai 2018

## CONCLUSIONS

### M. Guillaume ODINET, rapporteur public

Cette affaire vous demande d'apporter une précision supplémentaire quant à la portée de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative (CJA), en vertu duquel les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort, notamment, « sur les recours contre les permis de construire (...) un bâtiment à usage principal d'habitation (...) lorsque le bâtiment (...) est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du CGI ».

Vous avez déjà eu l'occasion d'éclairer à plusieurs reprises la notion d'usage d'habitation<sup>1</sup>, et celle de définir ce que le caractère principal de cet usage signifiait<sup>2</sup>. Il vous faut aujourd'hui vous pencher sur la notion de construction de bâtiment.

M. F... et Mme D... ont obtenu le 3 juillet 2014 un permis de construire autorisant la création d'une terrasse, la modification des façades et le ravalement de leur maison située à La Garenne-Colombes. Ce permis a été annulé partiellement par un jugement du 21 juillet 2017 contre lequel M. B..., demandeur de première instance, a formé un appel devant la cour de Versailles. Par ordonnance du 28 septembre 2017, prise au visa de l'article R. 811-1-1 du CJA (qui s'applique à la commune de La Garenne-Colombes), la première vice-présidente de cette cour vous a renvoyé cette affaire.

Il vous faut donc déterminer si vous êtes effectivement compétents pour connaître directement en cassation de ce litige. Ce qui pose la question de savoir si l'article R. 811-1-1 couvre, non seulement les permis autorisant la construction de bâtiments à usage d'habitation, mais aussi ceux qui autorisent la réalisation de travaux sur de tels bâtiments.

Lorsque vous avez eu à préciser l'interprétation de cet article, vous vous êtes efforcés de tenir ensemble trois fils.

Le premier est constitué de l'objet de cet article, ce qu'A. Bretonneau, concluant en latin devant vos 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies – dont le latin est la langue de travail – appelle sa

<sup>1</sup> V. 29 décembre 2014, Commune de Poussan, n° 385051, inédite au Recueil ; 9 octobre 2015, M. V..., n° 393032, T. pp. 608-924 ; IJS, 27 juillet 2016, Association Sauvegardez Trudaine Bochart Condorcet, n°s 397118 397203, inédite au Recueil ; 19 juin 2017, Mme R..., n° 393528, inédite au Recueil ; du même jour, Syndicat des copropriétaires de la Butte Stendhal et autres, n°s 394677, 397149, à mentionner aux Tables.

<sup>2</sup> V ? 20 mars 2017, M. et Mme I..., n° 401463, à mentionner aux Tables ; 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la Butte Stendhal, n°s 394677 397149, à mentionner aux Tables.

*ratio legis* (v. en particulier ses conclusions sur 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres (2 décisions), n°s 394677, 397149, à mentionner aux Tables, et n° 398531, à mentionner aux Tables). Cet objet a été précisé par votre décision Syndicat de la juridiction administrative et autres du 23 décembre 2014 (n°s 373469 e. a., inédite au Recueil), constamment reprise depuis lors<sup>3</sup> : il s'agit de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement vive.

Le deuxième fil qui vous a guidés est le principe selon lequel les dispositions dérogatoires sont d'interprétation stricte, ce que vous avez expressément appliqué à l'article R. 811-1-1 (v. not. 25 novembre 2015, Commune de Montreuil et SCI La Capsulerie, n°s 390370, 390371, T. pp. 608-924).

Enfin, le dernier fil que vous vous êtes efforcés de tenir est l'exigence de simplicité de toute règle de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative ; c'est cette exigence qui vous a guidés, notamment, dans la définition du caractère principal de l'usage d'habitation (v. 20 mars 2017, M. et Mme I..., n° 401463, à mentionner aux Tables).

Il nous semble, en l'espèce, que vous pourrez trancher la question qui vous est posée en tenant toujours ensemble ces trois fils. Car ils nous paraissent tous conduire à exclure le litige de M. B... du champ de l'article R. 811-1-1 du CJA.

L'objet du texte, tout d'abord, n'est en rien d'accélérer la réalisation de terrasses ou de ravalements de façades. Il est uniquement d'accélérer la réalisation de logements ayant été autorisés.

Le principe d'interprétation stricte de la règle dérogatoire conduit également à exclure une assimilation des travaux réalisés sur des bâtiments à usage principal d'habitation à la construction de tels bâtiments, qui seule est visée par le texte.

Enfin, et peut-être surtout, l'exigence de simplicité des règles de répartition des compétences nous paraît indubitablement conduire à écarter une telle assimilation.

En effet, si vous veniez à juger que des travaux réalisés sur des bâtiments à usage principal d'habitation sont dans le champ de l'article R. 811-1-1, vous vous trouveriez alors immédiatement face à de multiples questions délicates : comment, tout d'abord, distinguer les travaux réalisés sur de tels bâtiments et ceux qui en sont autonomes ? une terrasse, un garage ou une piscine suivent-ils des voies contentieuses différentes selon qu'ils sont accolés à une maison ou placés à l'autre bout de la parcelle ? comment, ensuite, faire le départ dans les travaux autorisés lorsqu'ils portent seulement partiellement sur un bâtiment à usage d'habitation ? et comment appliquer cette règle lorsque le bâtiment lui-même n'a que partiellement un usage d'habitation ?

Nous n'irons pas plus loin, car vous l'aurez compris : une telle solution impose de raffiner à l'infini la règle de compétence résultant de l'article R. 811-1-1, ce qui n'est évidemment pas souhaitable.

---

<sup>3</sup> V. not., pour sa première inscription aux Tables du Recueil, 20 mars 2017, M. et Mme I..., n° 401463, à mentionner aux Tables.

Au contraire, si vous vous en tenez à la lettre du texte, qui ne vise que les permis de construire un bâtiment à usage principal d'habitation, il nous semble que la règle demeure robuste et simple. Elle suppose d'examiner un document unique : le permis de construire ; et de s'en tenir à son objet en répondant à une question unique : s'agit-il de la construction d'un bâtiment à usage principal d'habitation ?

Dans ce cadre, la question de savoir si les travaux autorisés doivent être regardés, au sens des articles R. 421-1 et suivants du code de l'urbanisme, comme une construction nouvelle ou au contraire comme des travaux sur une construction existante, est inopérante. Nul besoin, en effet, de recourir à ces qualifications délicates ; il y a uniquement lieu de déterminer, sur la base du seul permis de construire, si les travaux consistent dans la construction d'un bâtiment à usage principal d'habitation. Et cette qualification est indépendante de celles de construction nouvelle ou existante (elle inclura évidemment des travaux relevant des constructions nouvelles mais pourra aussi inclure, par exemple, des travaux de transformation d'un bâtiment de stockage ou de bureaux en immeuble d'habitation).

En somme, nous pensons qu'il n'y a pas lieu de rechercher si les travaux autorisés portent sur un bâtiment à usage d'habitation, mais uniquement s'ils consistent en la construction d'un tel bâtiment. Ce qui, en réalité, nous paraît déjà le raisonnement que vous adoptez implicitement : en effet, lorsque vous avez eu à vous pencher sur un permis de construire autorisant l'édification d'un garage et d'une clôture, vous n'avez pas recherché si le garage était attenant à un bâtiment à usage d'habitation ou si la clôture entourait un tel bâtiment ; vous avez uniquement constaté qu'une telle construction ne constituait pas un bâtiment à usage principal d'habitation (19 juin 2017, Mme R..., n° 393528, inédite au Recueil).

De la même manière, nous pensons que vous devrez constater, en l'espèce, que la réalisation d'une terrasse, la modification de façades et le ravalement d'une maison ne consistent pas en la construction d'un bâtiment à usage principal d'habitation. Si bien que le litige n'est, selon nous, pas privé d'appel.

Nous voudrions terminer par deux remarques. Tout d'abord, si la solution que nous vous proposons nous paraît la plus simple et la plus robuste, elle n'exclut pas toute difficulté de frontière pour déterminer le seuil à partir duquel des travaux consistent dans la construction d'un bâtiment à usage d'habitation. Vous n'avez pas nécessairement à fixer aujourd'hui précisément le niveau exact de ce seuil. Si vous souhaitiez néanmoins le faire, il nous semble que, toujours pour tenir ensemble les exigences de fidélité à l'objet du texte, d'interprétation stricte et de simplicité de la règle, vous pourriez préciser qu'il y a construction d'un bâtiment à usage d'habitation dès lors que les travaux autorisés par le permis prévoient la création d'habitations supplémentaires. Nous utilisons volontairement la notion d'habitation, plutôt que de logement, pour nous en tenir à un terme déjà employé par l'article R. 811-1-1 et que vous avez interprété de façon relativement large, pour y inclure non seulement les logements mais aussi les locaux d'hébergement (v. 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la butte Stendhal, préc.).

La seconde remarque est relative aux permis modificatifs. De tels permis n'autorisent souvent que certains travaux, tels que ceux qui faisaient l'objet de l'autorisation litigieuse, afin de régulariser un vice du permis initial ou d'autoriser des changements mineurs dans la conception du projet. Il nous semble cependant qu'il ne doit pas leur être faite une application autonome de l'article R. 811-1-1 du code, mais que les voies de recours contre le permis

modificatif doivent être identiques à celles qui s'appliquent au permis initial. De même que le recours contre le retrait d'un permis suit les mêmes voies que le recours contre ce permis (v. Section, 5 mai 2017, M. O..., n° 391925, Rec. p. 148), il nous semble que le recours contre le permis modifiant un permis doit, lui aussi, suivre les mêmes voies que le recours contre ce permis (v. en ce sens, se référant à l'objet du permis initial, 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres, n° 398531, à mentionner aux Tables ; v. aussi, assez implicitement, Section, 5 mai 2017, préc.). C'est ici, avant tout, une question de simplicité – ou en tous cas de moindre complexité – procédurale (nous vous épargnons le panorama global des hypothèses procédurales dans lesquelles le juge se trouve saisi d'un permis modificatif).

Pour en revenir à l'affaire qui vous occupe aujourd'hui, si vous nous suivez, vous attribuerez donc le jugement de la requête d'appel à la cour de Versailles. Sinon, vous devrez surseoir à statuer sur le pourvoi en cassation de M. B..., pour lui permettre de le régulariser en le faisant présenter par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Tel est le sens de nos conclusions.