

N° 451156
Mme L C...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 4 avril 2022
Décision du 22 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

A Aubignan (Vaucluse), route de Sarrians, demeurent côte à côté, dans des maisons séparées, M. et Mme C..., les parents, Mme L C..., leur fille, et M. G C..., leur fils, qui a repris l'entreprise familiale de location de véhicules de travaux publics, exploitée au même endroit. Nous n'en savons pas trop de l'état des relations familiales, si ce n'est que Mme L C... a demandé au TA de Nîmes d'annuler le permis de construire délivré à son frère par le maire de la commune le 5 août 2019 en vue de l'édification d'un hangar ouvert pour y stationner sous abri des camions de chantier.

Mme C... a pensé à notifier au maire et à son frère son recours contentieux, conformément à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Mais elle a oublié de joindre à son recours le titre justifiant du caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien, ainsi qu'il est prévu à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, selon lequel « les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant ».

Rien de grave à ce stade, car cette irrecevabilité est régularisable (v. 3 juillet 2020, Conseil national des Barreaux et autres et Syndicat des avocats de France, n°s 424293 427249, aux Tables) et donc, en application de l'article R. 612-1 du code de justice administrative, le tribunal a pris soin d'inviter Mme C... à régulariser sa demande en produisant le titre nécessaire dans un délai de quinze jours.

Pas de réponse de la requérante. Ce qui est plus fâcheux. En effet, fort logiquement, sa requête a été rejetée par une ordonnance d'irrecevabilité du 28 septembre 2020.

Mme C... a fait appel, en joignant cette fois l'acte notarié d'acquisition des parcelles sur lesquelles elle demeure. Mais par une nouvelle ordonnance, du 28 janvier 2021, la cour a également rejeté sa demande, pour défaut manifeste de fondement, en lui indiquant que la production en appel de son titre de propriété n'est pas de nature à régulariser l'irrecevabilité

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de sa requête devant le tribunal administratif de Nîmes, au demeurant non contestée par elle en appel. Mme C... se pourvoit en cassation.

Pourvoi qui pose donc la question, inédite dans votre jurisprudence, de savoir si le justificatif prévu à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme peut être produit pour la première fois en appel.

Avant d'aborder cette question, il faut au préalable trancher une question de régularité de l'ordonnance attaquée.

Mme C... soutient que le premier mémoire en défense, sur lequel la cour se serait fondée, ne lui a pas été communiqué, en méconnaissance de l'article R. 611-1 du CJA. Ce qui est en principe de nature à entacher la décision d'irrégularité, pour méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure (9 juillet 1997, H..., T. p. 1038 ; pour des ordonnances : 27 juin 2008, B..., n° 305540, au Recueil), sauf à estimer que cette absence de communication n'a pu préjudicier aux droits des parties (7 juillet 2004, Communauté d'agglomération Val de Garonne, n° 256398, aux Tables ; pour des ordonnances : 4 mai 2016, M. X..., n° 388551, aux Tables).

Toutefois, il ressort des pièces de la procédure suivie devant la cour, comme des mentions de l'ordonnance qu'elle a rendue, que celle-ci, comme elle le pouvait dans la perspective d'un rejet (cf. Section, 29 janvier 1993, Association des riverains de l'Herrengrie, n° 126483, A, p. 21 ; 17 septembre 2010, Chambre de métiers et de l'artisanat de Mayotte, n° 317105, T. p. 833), n'a pas ouvert l'instruction écrite : la requête d'appel n'a pas été communiquée aux défendeurs de première instance ; pas plus donc que le mémoire qui a néanmoins été produit par M. C..., qui a pris cette initiative après avoir reçu notification de l'appel en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, comprenant la requête d'appel elle-même. Mais, devant la juridiction administrative, c'est le juge qui dirige l'instruction (4 juillet 1962 Paisnel, T. p. 1077 ; art. R. 611-10 du CJA) : ni la communication de mémoires entre les parties, ni la communication spontanée d'un mémoire à la juridiction ne sauraient avoir pour effet d'ouvrir une instruction qui ne l'a pas été par le juge.

Dans ces conditions, si l'instruction contradictoire n'a, régulièrement, pas été ouverte par la juridiction, les parties ne peuvent utilement se plaindre de la méconnaissance du principe du contradictoire. Le moyen de cassation est donc inopérant et vous pourrez l'écarter.

Venons-en donc à la question relative à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme.

Cette disposition résulte du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (v. Ch. Maugué et C. Barrois de Sarigny, « 2018 : une nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme », RFDA 2019 p. 33). Ce décret a posé une nouvelle condition de recevabilité des recours contre les autorisations d'urbanisme, étroitement liée aux conditions figurant aux articles L. 600-1-1 et L. 600-1-2 du code de l'urbanisme (v. 3 juillet 2020, Conseil national des Barreaux et autres et Syndicat des avocats de France, préc.).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Selon le premier article, « une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ». Le nouvel article R. 600-4 impose en conséquence que les requêtes introduites par une association doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

Selon le second article, un particulier « n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation ». L'article R. 600-4 impose alors que leurs requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant.

L'article R. 600-4 permet au juge, dans un cas comme dans l'autre, de disposer des pièces lui permettant d'apprécier si les conditions pour agir sont remplies.

Pour répondre à la question posée par le pourvoi, il faut déterminer la nature de la production des titres exigés et en particulier dire s'il s'agit d'une condition relative à l'intérêt pour agir du requérant ou qui concerne sa capacité à agir.

En effet, votre jurisprudence, que l'on dit « savante » sur ce sujet (concl. L. Duteillet de Lamothe sur 6 octobre 2017, Office public de l'habitat de la ville d'Avignon, n° 396494, aux Tables), attache des conséquences différentes, à hauteur d'appel, selon qu'est en cause l'intérêt pour agir ou la capacité à agir.

D'une part, vous admettez qu'un requérant puisse faire valoir, pour la première fois en appel, une nouvelle qualité lui donnant intérêt pour agir, alors que le juge de première instance avait rejeté sa demande faute de justifier d'un tel intérêt (3 mai 1993, Sté industrielle de construction, n° 124888, aux T. ; 10 décembre 1997, Société Norminter Gascogne Pyrénées et Commune de Pia, n° 158064 158192, aux T. ; 23 novembre 2015, SARL New Margin, n° 364757, aux T)¹.

D'autre part, en principe², vous refusez que le requérant justifie pour la première fois en appel de sa capacité pour agir, notamment de son habilitation par l'organe compétent

¹ Tout comme il est possible d'apporter la preuve en appel du respect du délai pour former un recours gracieux (18 novembre 2011, EURL Norbert Famularo et Société Di Trento, n° 340181, aux T.) ou de justifier de ce qu'une décision a été prise pour lier le contentieux (Section, 4 janvier 1974, Sieur X, au Rec. p 3).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

(1^{er} décembre 1993, Comité des sociétés d'Assurance opérant en Polynésie Française, n° 127116 ; 4 juillet 1997, Association « Lei Ravilhe Pastre », n° 155969, au Rec. p. 282 ; 5 mai 2010, Comité pour la sauvegarde du domaine de la Coudoulière et Le Port, n° 304059, aux T. p. 891)³. Cette jurisprudence ne vaut bien entendu que dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel et non en cas d'évocation (27 janvier 1995, SCI du Domaine de Tournon et autres et Commune d'Aix en Provence, n°s 119276 119362, T.).

Ainsi que l'expliquait la Présidente Vialetttes dans ses conclusions sur l'affaire EURL Norbert Famularo et Société Di Trento du 18 novembre 2011, le sens de votre jurisprudence, qui ne se résume pas à la dichotomie intérêt pour agir / capacité à agir, mais embrasse l'ensemble des conditions de recevabilité, peut s'expliquer par la distinction entre l'action et l'instance : s'il s'agit de « l'action en justice elle-même, (...) compte tenu du double degré de juridiction et de l'effet dévolutif de l'appel, votre jurisprudence admet qu'il soit justifié, y compris pour la première fois en appel, de la recevabilité de l'action engagée par une personne ». A l'inverse, « l'impossibilité de régulariser en appel certaines irrecevabilités tient à ce que les irrégularités en cause sont celles entachant la demande formée au titre de la première instance. Elles peuvent ainsi être régularisées durant cette instance, (...) mais elles ne sauraient l'être ultérieurement, et notamment pas dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, car il ne saurait être reproché au premier juge de s'être abstenu d'examiner le fond du litige, alors que l'instance avait été introduite devant lui sans que les formalités requises précisément devant lui ne soient satisfaites. Le sort de ces irrecevabilités, lorsqu'il est en tout cas débattu, est ainsi définitivement scellé en première instance ».

Qu'en est-il de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme ? Nous le rattachons à l'instance et à une question de capacité à agir.

Le titre justifiant du caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien ne se confond pas avec la qualité donnant intérêt pour agir. Il s'agit de deux conditions de recevabilité distinctes et donc de deux causes d'irrecevabilité autonomes. Si le titre permet au juge d'apprécier si les conditions tenant à l'intérêt pour agir du particulier sont remplies⁴, cet intérêt ne résulte pas du titre lui-même, mais s'apprécie en tenant compte de l'incidence du projet sur les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien. Le titre est seulement l'acte qui atteste que le demandeur occupe ou détient le bien à partir duquel il soutient qu'il a intérêt à agir. Mais le titre, en lui-même, ne dit rien de l'intérêt.

² Pour le cas particulier de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale, v. 15 avril 2015, Centre hospitalier d'Haguenau, n° 367276, B.

³ De même, les justificatifs de la notification de la requête exigée par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ne peuvent être apportés pour la première fois en appel alors que l'auteur de la requête avait été en première instance mis à même de le faire soit par une fin de non-recevoir opposée par le défendeur, soit par une invitation à régulariser adressée par le tribunal administratif, v. 27 octobre 2008, Association Ploemeur vie et nature, n° 301600, aux Tables ; 4 novembre 2015, MM. W... et U..., n° 387074, aux Tables.

⁴ En revanche, la règle de l'article L 600-1-1 concerne la capacité à agir des associations (en ce sens, concl. A. Courrèges sur 11 juillet 2008, Association des amis des paysages bourganiauds, n° 313386, aux T. ; concl. L. Duteillet de Lamothe sur 29 mars 2017, Association « Garches est à vous », n° 395419, aux T. ; contra, le fichage de cette décision) (v. aussi le commentaire la décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Autrement dit, le titre n'est pas à l'origine d'une action, c'est seulement une pièce nécessaire à l'introduction d'une instance. C'est un justificatif habilitant le demandeur à agir en raison du caractère régulier de la détention ou de l'occupation du bien et lui permettant, en conséquence, dans un deuxième temps, de se prévaloir d'un intérêt lésé en sa qualité de voisin, voire de voisin immédiat. C'est donc un élément de sa capacité à agir.

Cette condition relative à l'instance a été discutée devant le premier juge, elle n'a pas été remplie devant lui, elle ne peut plus l'être une fois que la requête de première instance a été jugée⁵. Autrement, comme l'indiquait Anne Courrèges à propos de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme (concl. sur 27 octobre 2008, Association Ploemeur vie et nature, préc.), « l'inertie du demandeur à répondre aux demandes de régularisation des tribunaux serait peu chargée de conséquences si l'on ouvrait la voie d'un re-jugement en appel », sachant que « le requérant n'est aucunement pris en traître ; bien au contraire puisque l'irrecevabilité ne pourra être retenue que s'il a été mis à même de produire les justificatifs requis, soit par une fin de non-recevoir opposée par le défendeur, soit par une invitation à régulariser adressée par le tribunal administratif ».

Dans ces conditions, la cour pouvait, sans commettre d'erreur de droit, et sans porter atteinte au droit au recours, rejeter l'appel de Mme C... comme étant manifestement dépourvu de fondement, et ce sans que l'intéressée ne puisse utilement se prévaloir de sa qualité de voisine immédiate, qui ne saurait, si tant est que de telles circonstances soient consacrées, constituer une circonstance particulière justifiant que ne lui soit pas opposable l'obligation prévue à l'article R. 600-4.

PCMNC Rejet du pourvoi et des conclusions relatives aux frais d'instance présentées par M. C....

⁵ Il en irait évidemment différemment dans le cas où le requérant de première instance justifie d'un nouvel intérêt à agir en appel et produit pour ce faire, pour la première fois devant le juge d'appel, le titre justifiant de l'occupation régulière du bien à partir duquel il fonde son intérêt à agir.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.