

N°s 358535 et 359079
M. Mc K...

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 18 décembre 2013
Lecture du 30 décembre 2013

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

Cette affaire vous conduira notamment à préciser votre contrôle en cassation sur la décision du juge du fond de joindre des requêtes.

Sont ici en cause un permis de construire accordé en 2006 par le maire de Saint-Chamassy à un viticulteur, M. J..., pour l'édification d'un garage et d'un chai à proximité de sa maison d'habitation, ainsi que la non opposition du maire à la déclaration préalable déposée par ce même M. J... en 2008 pour créer une fenêtre en façade du chai et y aménager une chambre de 11 m² sous les combles.

M. Mc K... a demandé l'annulation de ces deux décisions.

Par un jugement du 9 février 2012, le tribunal administratif de Bordeaux a joint ces requêtes et les a rejetées.

M. Mc K... a formé appel contre le jugement en tant qu'il statuait sur la légalité du permis de construire, et il s'est pourvu en cassation contre la partie du jugement statuant sur la non opposition à déclaration préalable.

La cour administrative d'appel vous a transmis l'appel de M. Mc K... au motif de sa connexité avec le pourvoi.

Disons d'emblée que la cour nous semble s'être trompée en retenant une connexité entre les deux chefs de conclusions, alors qu'il s'agit de la contestation de décisions relevant de voies de recours différentes.

Le président de la cour administrative d'appel de Bordeaux s'est trompé en visant les articles R. 343-2 et R.343-3 du code de justice administrative, qui se rapportent à la connexité de conclusions d'appel présentées devant une cour avec des conclusions relevant de la compétence d'appel du Conseil d'Etat. Ici, il était certes saisi en appel d'une requête relative à la légalité du permis de construire, mais le Conseil d'Etat était saisi de la partie du

jugement statuant en dernier ressort sur la légalité de la non opposition à déclaration de travaux, en cassation donc.

Or, si vous avez assoupli votre jurisprudence en matière de connexité pour, lorsque c'est possible, faire juger l'affaire « non par morceaux, mais comme un tout », pour reprendre les termes du professeur Chapus, vous jugez que des décisions relevant de voies de recours différentes « ne sauraient présenter entre elles un lien de connexité » (votre décision *B...* n° 265915 du 16 juin 2004 est mentionnée aux tables sur ce point p.639, et reprend un principe qui figurait déjà dans la décision de Section *D...* du 6 octobre 1961, au recueil p. 548).

Le fait que les demandes aient fait l'objet d'un unique jugement, comme en l'espèce, est sans incidence : voyez par exemple votre décision du 28 avril 1997 *Association des commerçants non sédentaires de Corbeil-Essonnes*, au recueil p. 169, encore 17 décembre 2007, *D...*, n° 301317, aux tables.

Vous ne sauriez donc regarder les requêtes en appel et en cassation comme connexes et devrez donc réattribuer la requête enregistrée sous le n° 358535 à la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Nous retrouvons la question de la connexité pour l'examen du premier moyen soulevé dans la requête enregistrée sous l'autre numéro. Le requérant reproche en effet au tribunal administratif, au titre de la régularité de la procédure, d'avoir joint les demandes tendant à l'annulation du permis de construire et de la décision de non opposition à la déclaration préalable, alors qu'elles n'étaient pas connexes.

Vous appartient-il en cassation de contrôler le choix de procéder à une jonction ?

La jonction n'est régie par aucune disposition du code de justice administrative et répond traditionnellement à l'intérêt de juger ensemble des requêtes présentant un « lien suffisant », au regard de l'objet du litige ou des questions soulevées. Dans le code de procédure civile, il est prévu à l'article 367 que la jonction d'instance peut être prononcée « s'il existe entre les litiges un lien tel qu'il soit de l'intérêt d'une bonne justice de les faire instruire ou juger ensemble ».

La jonction est par elle-même sans incidence ; elle conduit seulement à régler deux litiges ensemble, mais sans que cela puisse avoir d'influence sur l'obligation de statuer sur chacune des conclusions et de répondre à chacun des moyens soulevés, ni sur le sort réservé à chacun des litiges. Ce qui est fait en une seule décision, par commodité, pourrait l'être en deux décisions distinctes ; il n'y a pas de fusion des instances, comme vous l'avez rappelé dans une décision du 5 juil. 1995, *Société compagnie financière de la Beauce*, 138734 ; nous avons d'ailleurs évoqué le fait que deux affaires jointes, sur lesquelles il a été statué par un seul jugement, pourront faire l'objet de requêtes distinctes si des voies de recours différentes sont ouvertes (*cf. D...* précitée). La jonction appelle donc le cas échéant la divisibilité. Elle est nécessairement neutre.

C'est pourquoi le refus de joindre des requêtes, qui peut rester implicite alors même que le juge a été saisi de conclusions en ce sens, échappe à tout contrôle.

S'agissant de la décision de joindre des requêtes, la jonction d'affaires n'ayant aucun lien entre elles apparaîtrait sans doute irrationnelle ; elle pourrait être regardée comme une bizarrerie de procédure ; mais elle serait sans incidence sur le règlement de chacun des litiges.

Pourquoi donc la contrôler, alors que vous vous abstenez de contrôler d'autres choix procéduraux comme, par exemple, le choix de la formation de jugement ?

Nous avons été tentés de vous inviter à laisser cette question hors du débat contentieux. Le juge de cassation n'aurait pas à s'intéresser au choix de procéder à une jonction.

Ainsi les juges judiciaires peuvent-ils toujours disjoindre des affaires, mais sans censurer le jugement pour avoir procédé à une jonction. En procédure civile, il s'agit d'un acte d'administration judiciaire échappant au contrôle de la Cour de cassation (article 368 du code de procédure civile).

Votre jurisprudence semble a priori plus regardante. On trouve des décisions par lesquelles vous vous prononcez sur l'intérêt d'une jonction prononcée, dont une mentionnée aux tables, *S.A. Construction C. et société V. et cie*, 29 mai 1970, n° 75378, fichée, entre autres, sur le caractère « incontestable » du lien entre des demandes introduites par une commune à raison de désordres distincts constatés dans un même bâtiment. Mais si vous en aviez déduit « *que la jonction avait été ordonnée à bon droit par les premiers juges* », vous statuiez alors comme juge d'appel, sur un point qui aurait sans doute pu rester implicite. Cela ne dit donc rien de votre contrôle en cassation.

A la réflexion, il nous semble qu'il pourrait y avoir des cas de jonction entachant la procédure d'irrégularité, parce qu'elle modifierait le cours du litige ou préjudicierait à l'une des parties, par exemple en portant atteinte à sa vie privée : on peut imaginer des hypothèses où le rapprochement de deux affaires concernant un même requérant révélerait quelque secret, alors qu'aucune prise séparément ne porterait par elle-même atteinte à sa vie privée (par exemple si un permis de construire est contesté par un requérant dont on comprend qu'il a eu maille à partir avec l'administration pénitentiaire : sans doute ses voisins n'auraient-ils jamais rien su de ses antécédents si les deux litiges n'avaient pas été joints par le juge). Vous avez d'ailleurs jugé qu'il est interdit au juge de joindre des requêtes émanant de contribuables différents (14 juin 1989, *J... et société M... J...*, 61229, aux tables), ou de joindre des affaires devant être jugées en audience non publiques si les parties ne sont pas les mêmes (6 février 1980, *C... et autres*, 10132).

On pourrait aussi imaginer que le rapprochement d'affaires sans aucun lien entre elles donne l'impression d'un parti pris de la formation de jugement à l'encontre du requérant, par exemple si un litige, disons encore une fois de permis de construire, était jugé en même temps qu'un litige de grave fraude fiscale.

Ces hypothèses sont imaginaires, mais elles ne sont pas invraisemblables et seraient nous semble-t-il de nature à justifier un contrôle du choix de la jonction.

Nous sommes cependant d'avis que c'est seulement l'effet de la jonction qui pourrait appeler un contrôle de la régularité de la procédure, mais pas le bien-fondé de ses motifs lorsqu'il n'est pas contesté que la jonction est restée neutre : dans cette hypothèse, faute d'incidence sur la solution du litige ou sur les droits des parties, il n'y a pas lieu d'effectuer un quelconque contrôle en cassation sur ce point.

Notons pour mémoire qu'en l'espèce, il nous semblerait en tout état de cause exclu de censurer le bien-fondé de la jonction au vu du lien entre les deux demandes émanant d'un même requérant et relatives aux opérations menées par un même voisin sur un même bâtiment. Les demandes n'étaient peut être pas connexes, s'agissant d'autorisations ayant un objet distinct ; mais elles n'étaient certainement pas sans lien et le tribunal administratif a pu considérer qu'il était de l'intérêt d'une bonne administration de la justice de les joindre pour statuer par une seule décision.

S'agissant du bien-fondé du jugement attaqué, l'affaire pose une question intéressante d'opérance d'une exception d'illégalité du permis de construire non encore définitif, lorsqu'elle est invoquée à l'appui de la requête dirigée contre la déclaration de travaux entrepris dans le bâtiment ayant fait l'objet du permis de construire.

Le tribunal administratif a relevé qu'aucun des moyens soulevés contre le permis dans l'autre requête n'était fondé, pour écarter le moyen tiré de l'illégalité du permis de construire. Dans son pourvoi, le requérant dénonce des erreurs de droit dans l'appréciation de la légalité du permis. Mais il nous semble qu'à la supposer avérée, l'illégalité du permis de construire ne saurait de toute façon rejaillir sur la décision distincte de non opposition aux nouveaux travaux ultérieurement effectués sur la construction.

En effet, l'illégalité d'une décision administrative, qu'elle soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une autre décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application, ou si la première constitue la base légale de la seconde (Section, 11 juillet 2011, Sodemel, n° 320735-854, au recueil).

A la différence, par exemple, d'un acte transférant un permis, la déclaration de travaux réalisés sur la construction autorisée par un permis n'est pas prise pour l'application de ce permis. Elle se rapporte à des travaux et droits distincts, qui par hypothèse ne faisaient pas l'objet du permis.

Il est vrai que vous avez jugé, par votre décision *Mme E...* du 3 mai 2011, 320545, aux tables, qu'en cas de déclaration de travaux sur un immeuble édifié sans autorisation, l'autorité administrative doit inviter son auteur à présenter une demande d'autorisation portant sur l'ensemble du bâtiment. Mais à supposer que la construction ait été édifiée sur le fondement d'un permis illégal, la question des effets de cette illégalité pourrait seulement se poser, nous semble-t-il, en cas d'annulation du permis : par voie de conséquence non de son illégalité mais de son annulation.

La distinction entre exception d'illégalité et annulation par voie de conséquence nous semble d'autant plus pertinente en contentieux de l'urbanisme qu'un vice peut être régularisé par un permis modificatif, comme vous l'avez jugé par votre décision du 2 février

2004, *SCI La Fontaine de Villiers*. Les récentes évolutions du contentieux de l'urbanisme sont en ce sens d'une sécurisation des constructions édifiées, en privilégiant la régularisation lorsqu'elle est possible. Dans ce contexte, il nous semblerait assez incohérent de juger qu'une déclaration de travaux dépourvue de vices propres serait illégale du seul fait de l'illégalité entachant le permis de construire délivré pour l'édification du bâtiment sur lequel sont entrepris les travaux.

Si vous nous suivez pour juger que l'illégalité d'un permis de construire n'a pas par elle-même d'incidences sur la légalité de la décision de non opposition à la déclaration de travaux distincts, vous pourrez substituer le motif tiré de l'inopérance des moyens dirigés contre le permis de construire à celui retenu par le tribunal administratif.

Reste un dernier moyen, tiré de l'erreur de droit au regard des dispositions de l'article R.421-17 du code de l'urbanisme et de l'erreur de qualification juridique à n'avoir pas retenu que l'aménagement des combles entraînait un changement de destination du bâtiment exigeant un nouveau permis de construire.

Le requérant s'était borné devant les premiers juges à invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme sur la nature des travaux autorisés, mais c'est pour statuer sur ce point que le tribunal a relevé, dans les motifs de son jugement, que l'aménagement de la chambre de 11 m² dans les combles du bâtiment agricole devait être regardé comme un accessoire et n'entraînait donc aucun changement de destination du local à usage de chai et de garage, au sens des articles R. 421-14 et R. 421-17.

Il nous semblerait donc sévère d'écarter le moyen comme nouveau en cassation comme vous y invite le défendeur, alors que la qualification du changement de destination était au cœur du litige soumis au tribunal administratif – même s'il est vrai que le requérant n'allait pas jusqu'à prétendre que les travaux nécessitaient un permis de construire.

Le tribunal administratif a jugé qu'ils ne relevaient pas du permis faute de conduire à un changement de destination du bâtiment, au vu du caractère accessoire de la chambre aménagée sous les combles.

Cette chambre n'avait certes pas la même destination que le garage ni le chai, mais le tribunal a pu à bon droit se fonder sur l'article R. 421-14, qui dispose que pour l'application du b de cet article exigeant un permis de construire pour les travaux ayant pour effet de modifier les façades et s'accompagnant d'un changement de destination, « les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal ». Il a pu sans dénaturation, au terme d'une appréciation souveraine nous semble-t-il, estimer que la chambre était bien en l'espèce seulement accessoire au chai. Dès lors, en application du dernier alinéa de l'article R.421-14, c'est sans erreur de qualification juridique qu'il a écarté le changement de destination du bâtiment agricole (voyez 25 mars 1998, *Mme R...*, n° 167430, aux tables, pour votre contrôle sur ce point).

La requête nous semble donc vouée au rejet.

PCMNC au renvoi de l'affaire enregistrée sous le n° 359079 à la cour administrative d'appel de Bordeaux, au rejet du pourvoi enregistré sous le n° 358535 et

à ce que M. Mc K... verse la somme de 3 000 euros à M. J... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.