

Intervention en appel présentée par une personne ayant qualité pour faire appel

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Cédric Meurant

L'interprétation défavorable des écritures d'un demandeur par le juge administratif

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 12LY01030 – Commune de Nevers – 18 décembre 2012
– C+ [↗](#)

Lire aussi l'article : Compétence du 1er adjoint pour prendre un acte en cas d'empêchement du maire

INDEX

Mots-clés

Procédure contentieuse, Intervention, Interprétation des écritures, Appel, Mémoire

Rubriques

Procédure, Urbanisme et environnement

TEXTES



[Résumé](#) [Conclusions du rapporteur public](#) [Note universitaire](#)

Résumé

¹ Mémoire devant être regardé comme un appel - Irrecevabilité dès lors que le mémoire a été présenté après l'expiration des délais de recours contentieux. En l'espèce, il s'agissait d'un mémoire en intervention déposé par le bénéficiaire d'un permis de construire.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6085](https://doi.org/10.35562/alyoda.6085)

¹ Par jugement n° 1102120 du 2 février 2012, la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Dijon a annulé l'arrêté de permis de construire du 8 août 2011 du Maire de Nevers sur le fondement d'une incompétence du signataire de cet arrêté, en l'occurrence le 1^{er} adjoint au Maire de Nevers.

² Les premiers juges ont, sur le fondement des dispositions de l'article L2122-17 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), considéré que le 1^{er} adjoint au Maire de Nevers ne se trouvait pas, à la date de la signature de l'arrêté de permis de construire en cause, dans une situation où la signature de cet arrêté s'imposait en l'absence du Maire, la demande de permis de construire de M. F. n'étant pas concernée par une hypothèse de naissance d'un permis de construire tacite...

³ Dans cette affaire, M. F., bénéficiaire du permis de construire, a présenté un mémoire en intervention volontaire.

⁴ Toutefois, M. F. ayant été partie en première instance, seule la voie de l'appel lui était ouverte et son mémoire, enregistré au greffe de la Cour le 1^{er} juin 2012, constitue un appel tardif - le jugement attaqué ayant été notifié le 1^{er} mars 2012 - appel tardif que vous devrez rejeter comme irrecevable.

⁵ Votre Cour a d'ailleurs communiqué aux parties, par lettres du 8 novembre 2012, qu'elle était susceptible d'opposer cette irrecevabilité.

⁶ Sur le jugement du 2 février 2012 du Tribunal Administratif de Dijon, comme nous le savons, dans une Commune, le 1^{er} adjoint au Maire - contrairement aux adjoints - dispose, en l'absence du Maire, d'une plénitude de compétence qui ne relève d'aucune délégation spécifique : vous pourrez sur ce point vous reporter à la décision du Conseil d'Etat n° 208543 du 19 mai 2000 Commune de Cendre.

⁷ Cette plénitude de compétence est toutefois limitée aux actes et décisions nécessaires à la gestion des affaires de la Commune, c'est-à-dire aux actes et décisions qui, en cas d'absence ou d'empêchement du Maire, ne peuvent être différés, sauf à compromettre le bon fonctionnement de l'administration communale.

⁸ Dans cette affaire, il n'est pas contesté que le Maire de Nevers était absent de la Commune pour cause de préparation de son mariage dans sa belle-famille - ce qui est une bonne raison - du 1^{er} au 25 août 2011...ce mariage étant prévu le 13 août 2011...

9 Comme les premiers juges l'ont relevé, M. F. avait déposé sa demande de permis de construire le 15 avril 2011.

10 Par ailleurs, le délai d'instruction de cette demande avait initialement été fixé à 3 mois, puis avait été prolongé d'un mois supplémentaire en raison de l'obligation de consulter l'Architecte des Bâtiments de France (ABF), le projet s'inscrivant dans une Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAUP). C'est donc au 15 août qu'expirait le délai d'instruction de la demande de M. F., durant l'absence du Maire de Nevers.

11 De plus, l'ABF ayant émis un avis favorable assorti de prescriptions, comme l'ont à juste titre relevé les premiers juges, ce n'est pas un permis de construire tacite qui serait né en l'absence de décision, c'est-à-dire une décision positive, mais un refus tacite de permis de construire, ce qui, aux yeux des premiers juges, pouvait justifier que le premier adjoint s'abstienne... dans l'attente du retour du Maire qui - nous interprétons la suite du raisonnement des premiers juges - pourrait alors retirer le refus tacite et délivrer le permis de construire demandé...

12 Cette manière de voir les choses nous paraît très critiquable dans un souci de bonne administration communale...

13 Car en effet, comme le soutient la Commune de Nevers devant votre Cour, cette manière d'envisager la situation aurait permis, d'une part, la naissance d'une décision tacite, ce qui, habituellement, est révélateur d'une défaillance de l'administration communale - les décisions expresses étant évidemment préférables aux décisions implicites - d'autre part, d'un refus tacite illégal, ce qui aurait constitué une autre forme de défaillance de l'administration communale.

14 Il nous semble en conséquence que le 1^{er} adjoint se trouvait dans un cas de figure où la décision à prendre s'imposait, le retour du Maire étant prévu après l'expiration du délai d'instruction et l'absence de décision ayant pour conséquence les dysfonctionnements que nous venons d'indiquer.

15 Aussi, nous invitons votre Cour à censurer le raisonnement des premiers juges par application de la jurisprudence B. (Conseil d'Etat n° 128485 du 1^{er} octobre 1993) et de la jurisprudence Commune de Villeneuve les Avignon (Conseil d'Etat n° 140860 du 18 mars 1996).

16 Cette censure du jugement du 2 février 2012 du Tribunal Administratif de Dijon vous conduira à examiner les autres moyens qui étaient développés en première instance.

17 Le problème de l'accès au projet était abordé sous l'angle d'une servitude de passage passant sous un porche... Mais cette servitude de passage semble correspondre à un accès piétons débouchant sur

une cour appartenant à la copropriété, la notice figurant au dossier de demande de permis de construire précisant que « *le terrain est desservi par la Rue Paul Vaillant Couturier et par une servitude de passage qui dessert la parcelle 286* ».

18 La circonstance que le plan de masse a mentionné par erreur que la cour en question était une cour commune et non une cour appartenant à la co-propriété est sans incidence sur la légalité du permis de construire puisque cette cour n'est pas concernée par les travaux qui sont envisagés.

19 Cette question de l'accès revient dans le débat à l'occasion de l'invocation de l'article UB 3-3 du Règlement du Plan d'Occupation des Sols (POS) de la Commune de Nevers qui traite de la circulation du matériel de lutte contre l'incendie et prescrit des accès d'au moins 3, 50 mètres de large et de haut.

20 Le porche dont il a été question ne répond pas à ces caractéristiques. Mais ces dispositions traitent de la « *circulation du matériel de lutte contre l'incendie* », - la cour à laquelle donne accès le porche n'étant pas une voie de circulation et la voie de circulation pour ce matériel étant la Rue Paul Vaillant-Couturier - et ces dispositions concernent « *l'accès de toute construction* » alors qu'il ne s'agit pas ici d'une construction nouvelle mais de la réhabilitation d'un bâtiment existant et de sa transformation en immeuble d'habitation de quatre logements.

21 Du reste, le service départemental d'incendie et de secours a transmis, à la demande de la Commune, postérieurement à la délivrance du permis de construire (le 27 avril 2012), une notice de renseignement relative à la défense contre l'incendie favorable au projet de M. F.

22 Vous noterez qu'entre le projet de M. F. et la Rue Paul Vaillant-Couturier la distance n'est que d'une trentaine de mètres...

23 C'est probablement là le moyen sur lequel la discussion contentieuse est ouverte... Pour les motifs que nous venons d'exposer nous vous proposons de l'écarter.

24 Pour le reste, les dispositions de l'article UB 3-5 ne sont pas applicables puisqu'elles concernent les voies nouvelles et que le projet ne prévoit aucune création de voie ; les dispositions de l'article R111-5 du Code de l'Urbanisme ne sont pas non plus applicables à la Commune de Nevers qui est dotée d'un POS ; l'aggravation de la situation de l'immeuble qui doit être réhabilité n'est pas démontrée puisque les intimés se fondent sur la méconnaissance de l'article UB 3-3 du Règlement du POS qui concerne l'accès par le porche ; pour ce qui concerne le raccordement aux réseaux d'eau potable et d'assainissement imposé par l'article UB 4 du Règlement du POS il n'est pas démontré, alors que le projet se situe dans le centre de la

Commune de Nevers, que ces raccordements seraient inexistantes ou impossibles ; l'imprécision des prescriptions émises par l'ABF pour le respect de la ZPPAUP n'est pas, non plus, démontrée.

25

Par ces motifs, nous concluons à l'irrecevabilité de l'appel de M. F. en raison de sa tardiveté et à la non admission de son intervention, à l'annulation du jugement n° 1102120 du 2 février 2012 de la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Dijon, au rejet de la demande de première instance du Syndicat des Copropriétaires de l'Immeuble 28 Rue Paul Vaillant Couturier à Nevers, M. et Mme B., M. T. et Mme M., et au rejet, dans les circonstances de cette affaire, des conclusions que les parties ont présentées sur le fondement de l'article L761-1 du Code de Justice Administrative.

Note universitaire

L'interprétation défavorable des écritures d'un demandeur par le juge administratif

Cédric Meurant

Doctorant à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et assistant de justice au tribunal administratif de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6086](https://doi.org/10.35562/alyoda.6086)

¹ *Un mémoire en intervention présenté en cause d'appel par le bénéficiaire d'un permis de construire est requalifié par le juge en recours d'appel. Puis, il est rejeté pour tardiveté.*

² « Sans doute pour que l'acte attaqué puisse être l'objet d'un débat contradictoire, il faut qu'il soit défendu par quelqu'un. À défaut de véritable défendeur, il y aura donc un ou plusieurs défenseurs de l'acte. Ce rôle appartient d'abord et nécessairement à un délégué de la puissance publique, puisque c'est elle qui est en jeu ; il pourra appartenir aussi à des particuliers ou à des personnes ayant intérêt au maintien de l'acte. Mais ni les intéressés ni le délégué ne sont des parties dans le sens juridique du mot (...) [ils] peuvent être appelés au débat au moyen d'une simple communication qui se fait par la voie administrative ». Depuis les écrits du Président Laferrière (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^{ème} éd., année 1896, T. 2, p. 534), la conception du procès en excès de pouvoir a évolué et il n'est aujourd'hui plus contesté qu'il existe des parties dans ce contentieux. Pour autant, la qualité de partie peut entraîner des conséquences juridiques insoupçonnables : ainsi, une personne ayant ce statut en première instance ne peut ensuite former intervention en appel.

³ Ce point est mis en relief par l'arrêt *Commune de Nevers* du 27 novembre 2012 (n° 12LY01030) rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon. La commune de Nevers avait délivré à M. X un permis de construire. Cette autorisation administrative individuelle a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir introduit par un syndicat de copropriétaires et par des particuliers devant le Tribunal administratif de Dijon. Ce dernier, après avoir rejeté deux demandes de suspension de l'autorisation de bâtir présentées par les requérants sur le fondement de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative (10 oct. 2011, n° 1102121 et 17 nov. 2011, n° 1102358), a annulé cet arrêté par un jugement du 2 février 2012 (n° 1102120).

4 La commune a alors interjeté appel de ce jugement. M. X, bénéficiaire du permis de construire et mis en cause par le Tribunal à l'occasion de la première instance, a présenté un mémoire en intervention après l'expiration du délai d'appel. Son avocat a-t-il été négligeant ? A-t-il voulu éviter la mise en œuvre de sa responsabilité professionnelle ? En effet, le permis de construire dont bénéficiait M. X. avait été annulé par les premiers juges et la voie de l'appel était ouverte à ce dernier. M. X. a-t-il voulu éviter de supporter le coût d'une instance d'appel ?

5 La Cour a d'abord requalifié cette intervention en un recours d'appel, au motif que M. X, partie à la première instance, ne pouvait qu'interjeter appel. Puis, constatant que cet appel avait été présenté après l'expiration du délai de recours, elle l'a rejeté pour tardiveté.

I. La nécessaire requalification des écritures présentée par le demandeur en cause d'appel

6 Un procès administratif classique oppose normalement un requérant à un défendeur. Pour autant, à ces parties « *originaires* » peuvent s'ajouter des parties « *nouvelles* », voire de « *simples participants* » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 13^{ème} édition, Montchrestien Domat, p. 776). Ces deux dernières catégories sont constituées par des tiers, « *personnes qui ne sont ni partie ni représentée à une instance ouverte entre d'autres* » (p. 777), et qui, selon leurs situations, acquerront la qualité de partie.

7 Ces tiers s'immiscent dans les procès administratifs à l'occasion des contentieux dits « triangulaires » dans lesquels « *l'Administration délivre un titre ou une autorisation à un administré, et c'est un autre administré qui se présente comme demandeur devant le juge, (...), au fond, le véritable défendeur n'est plus l'Administration mais le détenteur de l'autorisation administrative* » (D. Labetoulle, Débats : questions pour le droit administratif, *AJDA*, 1995, p.11 et s) . Le contentieux du permis de construire est évidemment l'archétype de ce contentieux.

8 L'intervention est l'un des mécanismes procéduraux permettant l'immixtion d'un tiers au sein du procès administratif. Elle est mentionnée à l'article L. 632-1 du Code de justice administrative et peut être principale ou accessoire, forcée ou volontaire, « *agressive* » (C. Debbasch et J.-C Ricci, *Contentieux administratif*, 8^{ème} éd., Dalloz, p. 442) ou en défense (art. 325 et s. du Code de procédure civile) . Il a été jugé qu'une intervention peut être formée pour la première fois en appel (V. not. C.E., 12 oct. 1977, L., n° 01366) .

9 En l'espèce, M. X, pétitionnaire, a essayé d'intervenir volontairement en cause d'appel au soutien des prétentions de l'autre défenseur du permis de construire, la commune de Nevers. Pour autant, la cour lyonnaise a dénié à M. X son droit à intervenir en cause d'appel, celui-ci ayant la qualité de partie en première instance. La notification du jugement à fait courir le délai d'appel à son encontre. Telle est la position de la cour.

10 Selon le Président Chabanol (*Code de justice administrative*, Ed. le Moniteur, 4ème édition, p. 823), la notion de partie à l'instance est « *peu évidente* ». Pour Y. Aguila, il y a deux manières de concevoir cette notion : une définition plus large qui considère que « *la partie est celle qui a un simple lien de procédure avec le litige* » ; et une acception plus stricte : « [la partie est] *celle qui a un lien de droit avec le litige* ». Plusieurs dispositions du code de justice administrative évoquent cette notion de partie à l'instance. Selon le texte à appliquer, « *le juge fait appel à l'une ou l'autre de ces conceptions* » (Y. Aguila, « Une personne appelée en cause par le juge est une partie », *AJDA* 2005, p. 332).

11 Le Conseil d'Etat a été amené à se demander si une personne appelée par une juridiction à présenter ses observations sur une requête pouvait recevoir la qualité de partie.

12 Dans le cadre de l'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, la Haute juridiction administrative a posé le principe selon lequel une personne appelée par le juge administratif à présenter ses observations ne constituait pas une partie (V. not. C.E., 6 oct. 1999, Société Sopremo, n° 169570), sauf si, n'ayant pas été appelée en la cause par le Tribunal, elle aurait tout de même pu faire tierce opposition du jugement (V. C.E., 10 janv. 2005, Association Quercy-Périgord, n° 265838). Dans cette hypothèse, l'appelé en cause aura la qualité de partie. Cet arrêt transpose la seconde conception de la notion de partie exposée par Y. Aguila pour l'application des dispositions propres aux frais irrépétibles.

13 Dans le domaine de l'appel, qui intéresse plus spécifiquement l'espèce, la jurisprudence est moins exigeante. En effet, lorsqu'une requête dirigée contre une autorisation administrative individuelle est instruite, le juge de première instance a l'obligation d'appeler dans l'instance le bénéficiaire de cette autorisation ainsi que l'autorité qui l'a délivrée. Alors, « *cette communication confère à ces personnes la qualité de parties en défense, qui les rend recevables à faire appel du jugement annulant l'autorisation* » (conformément à la règle générale de procédure exposée dans C.E., Sect. 16 déc. 1977, L., n° 04895 et reprise par l'article R. 811-1 du Code de justice administrative). En revanche, le juge d'appel n'a que la faculté de communiquer pour observations aux autres parties un appel interjeté. La « *personne défenderesse en première instance qui s'est abstenue*

de faire appel » n'aura alors pas la qualité de partie du fait de cette communication par le juge d'appel, et ne pourra, du même coup, pas se pourvoir en cassation (C.E, Sect., 3 oct. 2008, R., n° 291928) . Cette jurisprudence (qui revient sur C.E, 20 déc. 2000, *Ville d'Avray*, n° 209329) a vocation à s'appliquer à tous les contentieux « *triangulaires* » (Concl. inédites de Mme. de Salins rendues sur cet arrêt) et applique la première conception de la notion de partie (Y. Aguila, préc.) . Elle se justifie pleinement en matière d'autorisation de bâtir dès lors que, comme le souligne Mme de Salins (Concl. préc.) « *la qualité de partie défenderesse du bénéficiaire d'un permis de construire est « consacrée »* » du fait de l'obligation de notification des recours consacrée par les articles R. 600-1 du Code de l'urbanisme et R. 411-7 du Code de justice administrative.

¹⁴ Il faut noter que l'arrêt de 2008 a été nuancé pour les communes appelées par le juge en cause de première instance à présenter leurs observations, alors que le permis de construire a été délivré au nom de l'Etat : la commune n'a alors pas la notion de partie (V. not. CE, 6 févr. 2013, *Commune de Saint-Lanne*, n° 335589) .

¹⁵ En l'espèce, la Cour a repris le raisonnement issu de l'arrêt *Roche* : le Tribunal dijonnais avait, conformément à l'obligation qui lui est imposée par cette décision, appelé en la cause M. X à présenter ses observations. Ce faisant, ce dernier acquérait alors le statut de partie à l'instance, et, par voie de conséquence, ne pouvait plus intervenir en appel, n'ayant plus la qualité de tiers à l'instance (V. C.E, 5 octobre 1977, Association de défense des Creillois de la rive gauche et Merlette, n° 01996, ou le fameux arrêt C.E, 12 mai 1961, *Société La Huta*, Rec. p. 313) . M. X ne pouvait dès lors que faire appel pour contester le jugement.

¹⁶ Ainsi, la Cour administrative d'appel de Lyon constatant que M. X n'avait pas la qualité pour former une intervention, a requalifié ce mémoire en intervention en appel. Il est en effet de jurisprudence constante que le juge administratif n'est pas lié par l'intitulé des écritures donné par leur auteur (ainsi, un recours incident constitue une intervention s'il est présenté par un tiers : C.E, 27 janv. 1958, *Société Euvé*, Tables p. 983 ; si un mémoire est qualifié d'intervention par son auteur alors que ce dernier vient d'avoir communication de la requête pour qu'il puisse présenter ses observations, le juge le considérera comme un mémoire en défense : C.E, Ass, 31 janv. 1975, Union régionale de Rouen de la Confédération générale des cadres, n° 90119) . Pour autant, si Y. Aguila fait valoir que le juge a une obligation « *de redresser ce type d'appellation* » (préc., en s'appuyant sur C.E, 5 juillet. 1972, Société Anonyme de transit et de consignation, n° 80671), ce n'est en fait qu'une faculté (V. C.E, 5 oct. 1977, préc.) .

17 La Cour lyonnaise a récemment fait application de cette jurisprudence pour également requalifier en recours d'appel le mémoire en intervention d'un bénéficiaire de permis de construire (V. C.A.A de Lyon, 27 mars 2012, *Commune de Venosc*, n° 11LY00347).

II. L'irrecevabilité, conséquence de la requalification de ses écritures

18 Il ne restait alors plus à la Cour qu'à tirer les conséquences de la requalification de l'intervention en appel. L'appel de M. X a été déclaré irrecevable et rejeté pour forclusion.

19 En effet, le recours en appel est encadré par un délai. Celui-ci est généralement aligné sur le délai de recours en première instance : deux mois (R. 811-2 du Code de justice administrative) . Pour autant, il peut être de quinze jours en référés (L. 523-1, R. 533-1, R. 541-3, R. 554-1), voire huit jours en ce qui concerne la procédure du référé fiscal (V. C.E, 18 nov. 1991, P., n° 0119163) . Quoi qu'il en soit, « *ce délai court contre toute partie à l'instance à compter du jour où la notification a été faite à cette partie (...)* ». *A contrario*, les appels incidents et provoqués ne sont pas subordonnés à une telle condition de recevabilité. De même, les interventions volontaires, même en cause d'appel, ne sont subordonnés qu'à la production d'un mémoire distinct (R. 632-1 préc.) qui peut intervenir en tout état de cause jusqu'à la clôture d'instruction (V. par ex. C.E, Sect., 16 décembre 1994, Féd. Départ. Des chasseurs de la Creuse, n° 105798) .

20 Ainsi, l'explication de la tentative de M. X d'intervenir en appel alors qu'il était partie à la première instance est évidente : celui-ci, s'apercevant sans doute qu'il était forclus pour interjeter régulièrement appel, a essayé de contourner cette contrainte par l'introduction d'un mémoire en intervention. À moins qu'il ait essayé d'éviter de s'acquitter des 150 € de contribution pour l'aide juridictionnelle dus en cas de recours en appel (Art. R. 411-2 CJA et 1635 bis Q du code général des impôts) . Mais cette manœuvre a été déjouée par la Cour.

21 En effet, le juge d'appel a requalifié les écritures d'une partie à son détriment, ce qui est suffisamment rare pour être souligné. Le juge, en effet, se sert habituellement de ce pouvoir pour être « *bienveillant* » à l'égard de la partie concernée (S. Deliancourt, « Jusqu'où doit aller le juge dans la bienveillance à l'égard d'une partie ? » *AJDA* 2011, p.58).

22 La Cour rejette donc l'appel de M. X et indique que celui-ci « *n'a pas le caractère incident allégué* ». Cette précision du juge s'explique par le fait que l'intervention est traitée par le Code de justice administrative parmi les « *incidents de l'instruction* » (Titre III du

Livre VI), c'est-à-dire les évènements qui modifient « *le cadre de l'instance telle qu'elle a été fixée par le demandeur* » (C. Debbasch et J.-C Ricci préc., p. 432).

23

Mais la Cour a dû de manière liminaire informer les parties qu'elle était susceptible de soulever d'office le moyen tiré de l'irrecevabilité de l'appel de M. X pour tardiveté, et leur a demandé de présenter des observations (R. 611-7) . En effet, le rejet d'un appel doit être précédé d'une mise en demeure aux parties de présenter leurs observations, ce qui n'est, *a contrario*, pas une obligation à la charge du tribunal en ce qui concerne les irrecevabilités des interventions, ces dernières étant « *dépourvues d'influence sur la solution du litige opposant les parties* » (V.C.E, 22 juin 1992, *Commune de Rothau*, n° 65142) . Compte tenu de cette formalité, il est permis de se demander pourquoi le juge d'appel a requalifié le mémoire en intervention présenté par M. X, alors qu'il avait la possibilité de le rejeter directement sans soulever de moyen d'ordre public (V. par ex. C.E, 5 oct. 1977 préc.). C'est sans doute par prudence, pour éviter de donner prise à un moyen de cassation.