

Urbanisme

[Jurisprudence] Théorie de la connaissance acquise et intervention d'un tiers à l'audience : le Conseil d'Etat apporte des précisions

N° Lexbase : N5856BX8



par Marie-Céline Pelé, Avocat à la Cour, cabinet F&L Avocats

Réf.:CE 2° et 7° ch.-r., 24 septembre 2018, n° 408825, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A6880X7X](#))

Dans un arrêt rendu le 24 septembre 2018, la Haute juridiction aborde deux questions procédurales d'inégale importance, à l'occasion d'un recours contre un permis de construire exercé par une voisine du terrain d'assiette du projet.

Spécifiquement, d'une part, la théorie de la connaissance acquise, dont se prévalent relativement souvent les parties en défense, a trouvé à s'appliquer dans ce litige.

D'autre part, la notion de personne intéressée à l'instance a été mise en perspective avec la faculté de formuler des observations lors de l'audience.

Les deux solutions dégagées par le Conseil d'Etat paraissent d'une logique peu discutable.

En tout état de cause, elles ne devraient guère donner lieu à d'autres applications devant les juridictions tant le second grief dont se prévaut la requérante ne semble pas sérieux et le premier est particulièrement casuistique.

I - Sur l'application de la théorie de la connaissance acquise

Le présent article se focalise sur l'application de la théorie de la connaissance acquise en contentieux du permis de construire, contre lequel le recours contentieux des tiers est classiquement déclenché par l'affichage sur le terrain, en vertu des dispositions de l'article R. 600-2 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L2033ICB](#)).

Prévu à l'article A. 424-16 du même code ([N° Lexbase : L8713ICP](#)), l'affichage suppose qu'il soit continu pendant deux mois, lisible et visible de la voie publique et que l'ensemble des mentions à faire figurer soit présent car en cas de mentions substantielles erronées ou manquantes, le délai ne court pas (CE, 6 juillet 2012, n° 339883 [N° Lexbase : A4695IQX](#) : l'erreur dans la hauteur de la construction ne fait pas courir le délai de recours).

Par exception, le délai de recours contre le permis de construire modificatif d'un permis primitif contesté ou le nouveau permis octroyé pour un projet sur un terrain d'assiette déjà concerné par un permis de construire attaqué ne commence à courir qu'à partir de la notification de l'arrêté afférent au requérant (CE, 23 mars 1973, n° 80513 [N° Lexbase : A5849B87](#)), sachant que l'obligation de notification au requérant en cours d'instance se cumule avec l'affichage sur le terrain (CE, 23 mai 2011, n° 339610 [N° Lexbase : A5839HS3](#)).

Dans l'hypothèse du défaut de l'affichage de l'autorisation (ou affichage incomplet, voire ultérieur), le législateur a souhaité, en exécution des dispositions de l'article R. 600-3 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L4449LLD](#)), enserrer la période d'incertitude en limitant l'ouverture du prétoire dans un délai de six mois à compter de l'achèvement de la construction, depuis le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018, portant modification du Code de justice administrative et du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L4063LL3](#)).

Surtout, nonobstant l'absence d'information officielle, la théorie de la connaissance acquise permet le déclenchement du délai à l'égard du tiers qui a démontré qu'il disposait à titre personnel d'une connaissance suffisante de l'acte litigieux.

Or, quelle meilleure preuve révèle la connaissance que l'exercice d'un recours ?

Ainsi, en cas d'absence d'affichage de l'autorisation d'urbanisme, le juge administratif a appliqué la théorie de la connaissance acquise lorsqu'un recours contentieux a été formé par un tiers : malgré l'absence d'affichage sur le terrain d'assiette du projet, ledit recours manifeste sa connaissance du permis de construire (CE, 28 février 1994, n° 126817 [N° Lexbase : A9836ARQ](#) ; CE, 18 décembre 2002, n° 244925 [N° Lexbase :](#)

Pareillement, le recours administratif a pour effet d'opposer le délai de recours de deux mois, comme l'a notamment énoncé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 27 juillet 2005 (CE, 27 juillet 2005, n° 278337 [N° Lexbase : A1532DKX](#)).

La question se posait de savoir si l'entrée en vigueur en 2007 de l'exigence tenant à ce que le panneau d'affichage comprenne une mention précisant le délai de recours contentieux était susceptible de modifier cette solution.

Par arrêt du 15 avril 2016, les juges du Palais-Royal ont réitéré l'application de la connaissance acquise : l'exercice par un tiers d'un recours administratif contre un permis de construire fait courir à son égard le délai du recours contentieux, «*en dépit du défaut de mention des délais de recours sur le panneau d'affichage du permis litigieux*» (CE, 15 avril 2016, n° 375132 [N° Lexbase : A7099RIR](#)).

Aux termes de nombreuses décisions, les juges ont statué dans le même sens et ont pu rejeter pour tardiveté les actions visant l'annulation de permis de construire introduites plus de deux mois après l'exercice d'un recours administratif (CAA Marseille, 8 juin 2017, n° 16MA02275 [N° Lexbase : A0929WS9](#) ; CAA Marseille, 11 janvier 2016, n° 14MA03313 [N° Lexbase : A0160N4P](#) ; CAA Marseille, 21 décembre 2015, n° 15MA00966 [N° Lexbase : A0997N4P](#)), mais certaines conclusions ont été regardées comme recevables (CAA Lyon, 7 février 2017, n° 15LY01809 [N° Lexbase : A9916TBU](#)).

Il importe toutefois de souligner que le juge administratif vérifie que le recours administratif présente les critères de nature à caractériser un tel recours.

A l'inverse, selon la cour administrative d'appel de Bordeaux, une lettre adressée par une voisine mentionnant une date d'affichage sur le terrain et contestant la hauteur de la future construction n'a pas le caractère d'un recours gracieux, de sorte qu'elle n'a pas révélé la connaissance acquise du permis de construire par la riveraine dont la requête n'était donc pas tardive (CAA Bordeaux, 27 septembre 2018, n° 16BX00644 [N° Lexbase : A2182XQU](#)).

Sous un autre angle, la cour administrative d'appel de Lyon a précisé que la fraude qui aurait été commise par le pétitionnaire ne peut avoir pour effet de proroger le délai de recours déclenché par la notification d'un recours administratif (CAA Lyon, 30 janvier 2018, n° 16LY01584 [N° Lexbase : A5441XEA](#)).

Encore, la même juridiction a eu l'occasion de rappeler que le recours hiérarchique, soit le recours administratif adressé au préfet, établit tout autant la connaissance acquise du permis de construire (CAA Lyon, 19 décembre 2017, n° 15LY03417 [N° Lexbase : A0886W9P](#) ; voir aussi, CAA Bordeaux, 13 juin 2017, n° 15BX02915 [N° Lexbase : A2477WIL](#)).

En dehors de l'hypothèse de la mise en œuvre d'une démarche personnelle gracieuse ou contentieuse, la théorie ne trouve guère l'occasion de s'appliquer.

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a estimé que la remise d'une copie du dossier de permis de construire au requérant ne suffit pas à faire partir le délai de recours à son encontre (CE, 13 décembre 2002, n° 244925 [N° Lexbase : A6450A4N](#)).

A l'inverse, la saisine du procureur de la République d'un courrier concernant le permis de construire en litige et faisant notamment référence «*à sa date, à son numéro et à son affichage irrégulier sur le terrain*», manifeste la connaissance de l'auteur du courrier de l'autorisation qu'il a ensuite déférée plusieurs mois après, c'est-à-dire à une date tardive (CAA Bordeaux, 8 juin 2017, n° 15BX01292 [N° Lexbase : A5116WHX](#)).

Dans le dossier, le contexte factuel était peu ordinaire puisqu'il s'agit d'un couple qui a contesté en mars 2008 un permis de construire et dont le recours a été rejeté pour irrecevabilité en juillet 2012 par ordonnance, confirmée en appel en juin 2013, puis la fille des demandeurs déboutés avait à son tour saisi le tribunal administratif.. en août 2013.

La question consistait donc à savoir si les recours contentieux formés au nom des parents pouvaient manifester la connaissance acquise du permis de construire par leur fille, laquelle résidait au foyer familial et avait atteint sa majorité avant que ne soit rendue l'ordonnance de première instance.

De fait, la juridiction lyonnaise s'est prononcée dans une affaire similaire où successivement les membres de la famille avaient exercé des recours : le père du requérant avait présenté un recours gracieux, puis sa mère avait régularisé une requête contre le même permis de construire

critiqué ultérieurement par leur fils (CAA Lyon, 18 décembre 2002, n° 12LY00672 [N° Lexbase : A517313Y](#)).

Cependant, la position de la cour avait été contraire à celle du Conseil d'Etat dans la décision du 24 septembre 2018 : les circonstances de faits familiales ont été balayées par elle et la requête de l'intimé a été déclarée recevable dès lors que l'affichage insuffisant du permis de construire sur le terrain n'avait pas été susceptible de déclencher le délai de recours des tiers.

A l'opposé, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que la fille ne pouvait raisonnablement alléguer ne pas avoir eu connaissance de l'intervention de l'arrêté portant délivrance du permis de construire alors que ses parents.

En effet, elle résidait chez ses parents, soit à proximité immédiate de la construction en cours de réalisation, ce dont elle se prévalait pour justifier de son intérêt à agir, et avait atteint sa majorité lorsque l'instance était pendante devant le tribunal administratif, la dotant de la capacité à ester en justice.

Adoptant la même position, la Haute juridiction a fait application de la théorie de la connaissance acquise au détriment de la fille ayant déposé une requête plusieurs années mois après le rejet du recours contentieux soumis par ses propres parents.

Si le Rapporteur public a rappelé que le Conseil d'Etat maniait «*de façon restrictive la théorie de la connaissance acquise*», elle a l'invité sans hésiter à confirmer l'arrêt d'appel en s'appuyant sur les liens étroits entre les parents et leur fille.

L'absence d'hésitation s'explique encore, comme l'a indiqué le Rapporteur public, par la jurisprudence issue de l'arrêt du 13 juillet 2016 et qui militait tout autant pour l'irrecevabilité du recours de la fille.

En effet, aux fins d'assurer davantage le principe de sécurité juridique, le Conseil d'Etat a tranché fermement : une décision administrative ne peut être attaquée au-delà d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle le requérant en a eu connaissance (CE, 13 juillet 2016, n° 387763 [N° Lexbase : A2114RXL](#)).

Au final, c'est peut-être cette jurisprudence qui pourrait faire bouger les lignes si le Juge administratif l'utilisait car cela pourrait paralyser quasiment systématiquement les conditions de délai ouvertes à l'article R. 600-3 susévoqué.

II - Sur l'application des dispositions de l'article R. 732-1 du Code de justice administrative

Le second grief soulevé par la requérante peut être ainsi retranscrit : la juridiction administrative peut-elle régulièrement donner au cours d'une audience la parole à un intervenant qui n'a pas la qualité de partie à l'instance ?

Ce moyen s'appuie sur l'article R. 732-1 du Code de justice administrative ([N° Lexbase : L4865IRM](#)), selon lequel :

«Après le rapport qui est fait sur chaque affaire par un membre de la formation de jugement ou par le magistrat mentionné à l'article R. 222-13, le Rapporteur public prononce ses conclusions lorsque le présent code l'impose. Les parties peuvent ensuite présenter, soit en personne, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soit par un avocat, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites.

Lorsque le rapporteur public ne prononce pas de conclusions, notamment en application de l'article R. 732-1-1, le président donne la parole aux parties après le rapport.

La formation de jugement peut également entendre les agents de l'administration compétente ou les appeler devant elle pour fournir des explications.

Au tribunal administratif, le président de la formation de jugement peut, au cours de l'audience et à titre exceptionnel, demander des éclaircissements à toute personne présente dont l'une des parties souhaiterait l'audition».

Dans l'affaire commentée, la requérante avait obtenu l'annulation de l'arrêté portant délivrance du permis de construire querellé par le tribunal administratif de Rennes, mais le bénéficiaire ayant interjeté appel, la cour administrative d'appel de Nantes regarda, comme nous l'avons vu, la requête de première instance comme tardive et la rejeta.

Afin de justifier son pourvoi, la requérante a allégué que l'arrêt revêtait un caractère irrégulier en ce qu'à l'occasion de l'audience, la cour nantaise avait spontanément accordé la parole au représentant de la commune, laquelle ne l'avait pas saisie après l'annulation du permis de construire.

Eu égard à la circonstance que la commune, auteur de la décision litigieuse, n'était pas partie à l'instance d'appel, dès lors qu'elle avait accepté le jugement, pouvait-elle nonobstant être entendue à la barre, à l'instar de l'appelant et de la requérante en première instance ?

La réponse du Conseil d'Etat a logiquement été positive.

Suivie dans ses conclusions, le Rapporteur public a ainsi rappelé la pratique tend à ce que *«la parole soit également donnée à des intervenants qui [...] n'ont pourtant pas la qualité de partie à l'instance»*, voire *«les personnes que le juge a estimé utile de mettre en cause pour observation»*.

De fait, si les anciennes dispositions ne visaient que les *«parties à l'instance»*, de sorte que le Conseil d'Etat n'hésitait pas à déclarer illégaux les jugements ou arrêts prononcés alors qu'une personne non partie avait présenté des observations lors de l'audience (CE, 16 janvier 2002, n° 196637 [N° Lexbase : A0983AY3](#)), les nouvelles dispositions découlant du décret n° 2006-964 du 1er août 2006, ont élargi l'éventail des personnes susceptibles d'être auditionnées en autorisant la juridiction, certes à titre exceptionnel, à *«demander des éclaircissements à toute personne présente dont l'une des parties souhaiterait l'audition»*.

C'est sur ce fondement que la parole peut être donnée à d'autres personnes que les parties au moment de l'audience devant le juge administratif.

En revanche, la représentation des parties fait l'objet d'un contrôle strict et elles sont peu de marge de manœuvre : soit la partie est présente physiquement et prend la parole, soit elle est représentée par un avocat mais ne peut confier un mandat en vue de son mandataire formule des remarques à l'audience.

Si malgré cette interdiction une autre personne est intervenue dans les intérêts d'une partie, la décision sera intervenue sur une procédure irrégulière (CE, 30 septembre 2005, n° 262953 [N° Lexbase : A6064DKS](#)).

Ceci explicité, la notion même de *«partie à l'instance»* reste floue.

Dans l'affaire du 24 septembre 2018, le Rapporteur public a invité la Haute juridiction à continuer à retenir une acceptation stricte de la notion de partie à l'instance, sans y inclure les intervenants ou les autres personnes intéressées à l'affaire.

Mais elle considère que, dès l'instant où le texte ne l'interdit pas expressément, le Président de la formation est implicitement habilité à autoriser les personnes intéressées au litige à prendre la parole pendant l'audience.

En conclusion, que cela soit en première instance ou en appel, la juridiction administrative a la faculté de permettre à toute personne intéressée de participer oralement aux débats, sans qu'elle puisse se fonder sur des éléments de faits ou de droit nouvellement évoqués aux termes d'observations verbales.

Cependant, si le prétoire peut ainsi être facilement ouvert lors de l'audience et qu'en conséquence l'irrégularité de la procédure ne devrait que rarement être consacrée, un point demeure problématique : la notion de partie à l'instance.

Faut-il rappeler que dans l'affaire jugée le 24 septembre, le Conseil d'Etat a effectivement considéré que la commune auteur de la décision attaquée n'était nullement considérée comme une partie en appel au motif qu'elle n'avait pas interjeté appel du jugement censurant l'arrêté octroyant le permis de construire : *«la commune de Quéven, laquelle, n'ayant pas fait appel du jugement du tribunal administratif de Rennes annulant le permis de construire délivré à [M. X], ne pouvait être regardée comme ayant la qualité de partie»*.

L'arrêt énonce qu'*«une telle circonstance [la prise de parole du représentant de la commune] ne saurait toutefois être regardée comme entachant d'irrégularité la décision rendue, dès lors que la commune, au demeurant mise en cause par la cour administrative d'appel, était une personne intéressée au litige»*.

Eu égard aux incidences que la solution à retenir par la juridiction d'appel aura sur la décision administrative, il semblerait légitime de qualifier la commune de partie à l'instance, quelles que soient les suites qu'elle aura pu donner au jugement d'annulation.

Et ce, d'autant plus que, dans l'hypothèse où le tribunal administratif rejette la requête contre le permis de construire et que le requérant persiste

en s'engageant dans la voie de l'appel, la commune bénéficie automatiquement du statut de partie.

En d'autres termes, dans le cadre des contentieux d'autorisation d'occuper le sol, la commune et le bénéficiaire devraient automatiquement avoir la qualité de partie à l'instance.

Le Conseil d'Etat n'a pas saisi l'opportunité qui lui était offerte grâce à l'affaire commentée pour purger définitivement cet aspect, ce qui éviterait les usages propres à chaque juridiction quant à la communication des pièces de la procédure de manière spontanée ou à la demande de la commune ou du pétitionnaire, envisagée alors comme des intervenants volontaires selon la situation.