



# La jonction des requêtes en droit administratif

Geoffroy Lebrun

DANS **REVUE DU DROIT PUBLIC** 2018/1 Janvier , PAGES 85 À 113

ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0035-2578

Date de mise en ligne : 26/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2018-1-page-85?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# DOCTRINE

## DROIT ADMINISTRATIF

# La jonction des requêtes en droit administratif

par **Geoffroy LEBRUN**

*Avocat, Collaborateur externe d'avocats au Conseil d'État  
et à la Cour de cassation, Docteur en droit*

### SOMMAIRE

#### I. — LES UTILISATIONS VARIÉES DE LA JONCTION

- A. — *Les jonctions fondées sur l'application du Code de justice administrative*
- B. — *Les jonctions fondées sur le seul pouvoir juridictionnel*

#### II. — LE RÉGIME AMBIVALENT DE LA JONCTION

- A. — *Un régime fondamentalement libéral*
- B. — *Un régime subsidiairement encadré*

La juridiction administrative, à l'instar de l'Administration, possède une « vie intérieure » (1) qui, il est vrai, n'est pas aisée à déceler. Comme toute vie souterraine, une fois découverte, il est fort tentant de continuer l'exploration. La jonction paraît traduire une partie de cette vie intérieure qui s'exprime

---

(1) Hauriou M., note sous CE, 22 févr. 1918, Cochet d'Hattecourt, in *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, t. 2, 1929, Librairie du Recueil Sirey, p. 194 et spéc. p. 195.

d'ailleurs dans les arrêts ; une fois perçue, souvent dans le premier point de l'arrêt, il est toutefois délicat d'en déduire une conclusion. Cette étude vise donc à dévoiler les mystères entourant cette technique.

Si la jonction possède un sens commun (2), ce mot contient une « charge juridique » (3) évidente (4). Selon le *Vocabulaire juridique*, la jonction correspond à l'« action de joindre et [au] résultat de cette action » (5). Le *Dictionnaire de la justice* considère qu'« il arrive [...] qu'un procès complexe, du fait de l'émission de plusieurs demandes initiales, ait été distribué à la même formation d'une juridiction. Une mesure de jonction d'instances, prise par le magistrat chargé d'instruire l'affaire, permet alors de conjurer la dispersion du litige si le besoin s'en fait sentir » (6). De telles définitions sont applicables à la jonction des requêtes en droit administratif (7).

La jonction, avant d'être une notion, est une pratique. Ainsi, le juge judiciaire s'y adonne souvent (8). Il faut dire que le Code de procédure civile régit son utilisation (9). Les juges internationaux – CJUE (10) ou CEDH (11) – font de même. Il faut dire que les règlements de ces juridictions organisent cette procédure (12). Pour ce qui est du juge administratif (13), aucune source législative ou réglementaire n'organise la procédure.

Il n'a pas échappé aux lecteurs que cette étude a pour ambition de traiter de la jonction des *requêtes* en droit administratif (14). Si la notion de « requêtes » ne mérite pas que nous nous y attardions – disons immédiatement que, pour

(2) C'est l'« action par laquelle on unit, on joint deux choses ensemble ». V. Furetière A., « Jonction », *Dictionnaire universel*, t. 2, 1701, La Haye et Rotterdam, p. 652.

(3) Cornu G., *Linguistique juridique*, 3<sup>e</sup> éd., 2005, Montchrestien, p. 87.

(4) Furetière A., art. préc., p. 650. Pour le Littré, en termes de procédure, on peut « joindre deux instances, deux causes » : *Dictionnaire Littré*, v<sup>o</sup> « Joindre ».

(5) V. « Jonction », in Cornu G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 11<sup>e</sup> éd., 2016, PUF, p. 580.

(6) Serinet Y.-M., « Procès complexe », in *Dictionnaire de la justice*, 2004, PUF, p. 1089 et spéc. p. 1092.

(7) En droit administratif, la notion est souvent envisagée à travers celle de connexité. V. Deguerge M., « Connexité », in *Procédure administrative contentieuse*, 2003, Montchrestien, p. 65.

(8) Cass. 1<sup>re</sup> civ., 8 juill. 2015, n<sup>o</sup> 14-10999 14-19691 ; Cass. 2<sup>e</sup> civ., 15 sept. 2016, n<sup>o</sup> 15-12277 15-27372.

(9) CPC, art. 367.

(10) CJUE, 5 nov. 2012, n<sup>o</sup> C-419/12, *Crono Service e. a.*

(11) CEDH, 30 juin 2015, n<sup>o</sup> 24362/11-52339/12, *Stan c/ Roumanie*, § 26.

(12) Pour la CJUE, v. l'article 54 du règlement de procédure. Pour la CEDH, v. l'article 42 du règlement de la Cour.

(13) C'est aussi le cas de la jonction devant le Conseil constitutionnel, qui y procède tout de même.

(14) La « requête », à l'exception de rares utilisations en droit judiciaire privé, est le « mode original de saisine des juridictions administratives ». V. Fombeur P., v<sup>o</sup> « Requête », *Rép. Dalloz Contentieux administratif* 2014, n<sup>o</sup> 1.

des raisons de fluidité du propos, on ne distinguera que lorsque ce sera essentiel pour le propos, les *requêtes*, des *conclusions*, des *demandes*, des *pourvois* ou des *recours* (15) –, on est en revanche de suite gêné par l'absence de réglementation de la jonction en droit administratif. Il y a là d'ailleurs un paradoxe puisque la lecture de la jurisprudence administrative, qu'elle soit ancienne (16) ou plus récente (17), révèle une utilisation quantitativement très importante de la jonction.

Au-delà de ce paradoxe, il faut identifier les intérêts essentiels d'une telle étude.

En premier lieu, l'analyse de la jonction des requêtes en droit administratif revêt un intérêt doctrinal évident. En effet, aucune étude d'ampleur n'explore cette notion, qui apparaît alors comme un angle mort de la recherche académique. Les rares études l'évoquant ne le font qu'à travers l'analyse d'une autre, sans l'approfondir. On constate cette vacuité tant dans les études de droit privé (18) que dans celles de droit public (19). Ensuite, les manuels de contentieux administratif ne lui consacrent, lorsque c'est le cas (20), que quelques pages, sans la développer (21). De même, les articles l'évoquant se contentent d'effleurer la notion (22). Enfin, les encyclopédies

---

(15) Selon Auby et Drago, « dans la pratique, les termes de “requête”, “recours” ou “pourvoi” [sont] fréquemment employés sans qu'on leur donne une signification juridique précise ». V. Auby J.-M. et Drago R., *Traité de contentieux administratif*, t. 1, 3<sup>e</sup> éd., 1984, LGDJ, n° 704, p. 871. On est conscient des différences existantes entre ces termes. V. Courrèges A. et Daël S., *Contentieux administratif*, 4<sup>e</sup> éd., 2013, PUF, p. 177 et 178.

(16) CE, ord., 6 nov. 1817, Sieurs Poyer c/ Sieur Jubié : Jurisp. CE, t. IV, p. 185 (refus). Pour des ex. de jonction, v. CE, ord., 8 juill. 1818, Sieurs Martel, Clément : Jurisp. CE, t. IV, p. 385 – CE, 2 août 1848, Abeille et de Pontécoulant : Lebon, p. 490 – CE, 27 mars 1920, Chalas : Lebon, p. 368.

(17) CE, 28 déc. 2016, n° 393214, M. B., à paraître au Lebon T. – CE, 30 déc. 2016, n° 396420, Association Alsace Nature, inédit.

(18) Brodu J., *De la connexité en matière pénale*, thèse, 1899, A. Rousseau, p. 62 ; Fourcade J.-P., *La connexité en procédure civile*, thèse, 1938, Domat-Montchrestien, p. 92.

(19) Lenoan H., *La procédure devant le Conseil d'État statuant au contentieux en première et dernière instance*, thèse, 1954, Dalloz, p. 176 à 178.

(20) Les ouvrages du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècles sont silencieux. V. Aucoc L., *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, t. 1 et 2, 2<sup>e</sup> éd., 1878 et 1879, Dunod ; Laferrière É., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 1 et 2, 2<sup>e</sup> éd., 1896, Berger-Levrault et Cie ; Hauriou M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>e</sup> éd., 2002, Dalloz.

(21) Broyelle C., *Contentieux administratif*, 4<sup>e</sup> éd., 2016, LGDJ, n° 188, p. 141 ; Odent R., *Contentieux administratif*, t. 1, 2007, Dalloz, p. 950 et 951 ; Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, 13<sup>e</sup> éd., 2008, Montchrestien, n° 1057-3, p. 935 et 936 et n° 1165, p. 1051 et 1052 ; Pacteau B., *Traité de contentieux administratif*, 2008, PUF, n° 223, p. 261 et 262.

(22) Brenner C., « Les décisions dépourvues d'autorité de chose jugée », Procédures août 2007, n° 8-9, étude 13.

juridiques ne lui accordent qu'une place très secondaire, et n'en font pas, en tout état de cause, une entrée (23). Ainsi, seul l'article de M. Jaehnert, publié à l'*AJDA* en 2003, constitue une étude globale, mais tout de même rapide, de la notion (24).

Cette absence de traitement doctrinal s'explique peut-être par le fait que la jonction constitue, comme certaines décisions l'affirment, « un pouvoir propre de direction de la procédure » (25) se traduisant par la mise en œuvre d'un pouvoir discrétionnaire et étant entre les mains du « directeur du combat » (26) qu'est le juge. Dans ces conditions, la jonction constituerait la « cuisine interne qui n'intéresserait que le juge » (27), conduisant alors les auteurs à laisser de côté cette question. Il nous semble pourtant qu'une analyse doctrinale est essentielle, ne serait-ce que pour la distinguer des autres notions de contentieux administratif qui s'en rapprochent.

Aussi, la jonction est différente de la requête collective, alors même que certains ont considéré qu'elle ne lui est « pas [...] indifférente » (28). Couramment évoquée au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle par le Conseil d'État (29), cette dernière a été définie dans les années 1950 (30). Bonnard estime ainsi qu'un recours collectif est un « recours dans lequel il y a pluralité de demandeurs, de défenseurs ou d'objets et qui n'est cependant exercé qu'en une seule et unique instance » (31). On perçoit donc la différence entre les deux notions. Alors que la requête collective définit un recours émanant d'une pluralité de demandeurs voire d'un demandeur contre une pluralité de décisions ou de défenseurs, la jonction correspond – schématiquement – à la saisine d'un juge de plusieurs recours qu'il va réunir pour les juger en une seule fois (32). La différence est essentielle à effectuer puisque les recours collectifs – qui connais-

---

(23) Il faut se reporter à d'autres entrées. V. Foulquier N., v<sup>o</sup> « Compétence – Connexité », fasc. 34, JCl. Justice Administrative 2014 ; Haïm V., v<sup>o</sup> « Jugement », Rép. Dalloz Contentieux administratif 2016.

(24) Jaehnert G., « La jonction : le point sur une technique contentieuse », *AJDA* 2003, p. 2363.

(25) CAA Paris, 31 déc. 2014, n<sup>o</sup> 14PA02956, Candassamy, inédit – CAA Nancy, 31 mars 2016, n<sup>o</sup> 15NC01266, Cidaty, inédit.

(26) Lapanne-Joinville J., « La direction de la procédure devant les tribunaux administratifs », *AJDA* 1965, p. 324.

(27) De La Taille G., « Le contrôle du juge sur la qualification juridique des faits en matière de police des armes », *AJDA* 2012, p. 2279.

(28) Jaehnert G., art. préc., p. 2364.

(29) CE, 17 févr. 1848, Quinon, Coindre : Lebon, p. 103 – CE, 9 mars 1933, Compagnie des produits chimiques et électro-métallurgiques Alais, Frogés et Camargue et Société des forces motrices de la Durance : Lebon, p. 294.

(30) Bosc A., « Des recours collectifs en droit public français », *RDP* 1927, p. 349 et s.

(31) Bonnard R., *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., 1943, LGDJ, p. 175.

(32) Lenoan H., *op. cit.*, p. 176.

saient jusque-là un régime strict (33) – pourraient se multiplier puisque, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le droit français permet l'action de groupe (34).

La jonction est aussi distincte de la notion de série de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative (CJA) qui permet au juge de statuer par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série, dès lors que ces contestations ne présentent à juger que des questions qu'il a déjà tranchées par une décision passée en force de chose jugée et que les données de fait susceptibles de varier d'une affaire à l'autre sont sans incidence sur le sens de la solution à donner aux litiges. Dans ce cas, il n'est donc pas question de joindre des affaires similaires pour rendre une seule décision. Il s'agit davantage, par ordonnances distinctes, de régler des affaires, dont la réponse est aisée à apporter et qui posent à trancher les mêmes problèmes.

Ces distinctions liminaires qu'il convenait d'effectuer posent, en vérité, la question de la nature de la jonction en droit administratif. À l'inverse du droit judiciaire privé (35), il n'est pas certain qu'elle soit une mesure d'administration de la justice, d'autant plus que l'on connaît le caractère fuyant de cette notion en droit administratif (36).

En deuxième lieu, l'étude proposée revêt un intérêt pratique indéniable. Comme nous l'avons dit, aucun texte ne régit la jonction des requêtes en droit administratif. Les textes anciens n'ont pas prévu cette technique, si ce n'est l'article 3 du décret du 16 juillet 1900 qui posait, concernant les pouvoirs du président de la section du contentieux, que « les affaires qui doivent être instruites et jugées par les sous-sections sont réparties, sauf jonction des pourvois connexes, en nombre égal et alternativement d'après l'ordre fixé par l'enregistrement » (37). La jonction n'est évoquée que pour déroger à un principe, et rien n'est posé s'agissant de sa notion ou de son régime. Par ailleurs, le CJA est silencieux sur la question. Pourtant, la jonction est une procédure quantitativement importante. En effet, à cent ans d'écart, son succès ne se dément pas. Environ cinquante jonctions sont identifiables en 1914. En 2014, le Conseil d'État a effectué, à peu près, deux cents jonctions (38). Ce constat démontre, toutes proportions gardées, que la jonction connaît un franc succès.

---

(33) Heurté A., « Les requêtes collectives », AJDA 1961, p. 527 et s. ; Fombour P., art. préc., n° 55 à 69.

(34) L. n° 2016-1547, 18 nov. 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Les dispositions applicables devant la juridiction administrative sont codifiées aux articles L. 77-10-1 et s. du CJA.

(35) CPC, art. 368.

(36) Groulier C., « Remarque sur la notion de mesure d'administration de la justice », RDP 2011, p. 405 et s.

(37) D., 16 juill. 1900 portant règlement d'administration publique pour l'exécution du § 2 de l'article 24 de la loi du 13 avril 1900, art. 3, al. 2.

(38) C'est en entrant les occurrences « joindre » et « seule décision » sur Légifrance que l'on obtient ce résultat.

En dernier lieu, la section du contentieux du Conseil d'État a récemment rendu un important arrêt qui vient bouleverser le régime de la jonction, ce qui constitue un sérieux argument pour (re)visiter cette notion à l'aune du nouvel état du droit.

Hostile à toute définition *a priori*, la jonction semble être une de ces notions qui est davantage utilisée que définie. C'est donc en analysant la manière dont le juge administratif en use qu'il nous sera possible d'éclairer à la fois sa dimension notionnelle ainsi que son régime.

De ce point de vue, si son utilisation est variée (I), son régime se révèle très ambivalent (II).

### I. — LES UTILISATIONS VARIÉES DE LA JONCTION

Il est souvent avancé que la jonction est une technique créée par le juge. Cette analyse est vraie, du moins en partie. Effectivement, la jonction, pratiquée dès les débuts du Conseil d'État, est bien une création prétorienne. Il est vrai, aussi, que le pouvoir de jonction n'est aujourd'hui prévu, de manière directe, par aucun texte de droit positif. Toutefois, la réforme du 27 décembre 1960 a permis de rationaliser le règlement des problèmes de compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif en permettant, pour une juridiction saisie compétemment d'un litige, d'attirer devant elle un autre litige porté devant elle ou une autre juridiction, litige ne relevant pourtant pas de sa compétence, mais possédant un lien de connexité avec le litige relevant, lui, de sa compétence (39). Même si ces dispositions n'ont pas été reprises dans leur rédaction de 1960 par le Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ni par le CJA, l'alinéa 7 de l'article 2 *ter* du décret du 30 septembre 1953 tel qu'inséré par la réforme de 1960 prévoyait que « si le Conseil d'État constate l'existence d'un lien de connexité, il ordonne la jonction des demandes et se prononce par la même décision sur les questions de compétence soulevées par les litiges ». La connexité constituait donc le fondement textuel aux jonctions dictées par des questions de compétences internes à la juridiction administrative. Si le Code des tribunaux administratifs et le CJA n'ont pas repris expressément la nécessité de joindre des requêtes connexes, il n'en demeure pas moins que la jonction continue de se pratiquer sous leur empire.

À l'analyse, on voit donc que la jonction est utilisée de deux manières. Il y a d'abord une utilisation si l'on peut dire « historique », qui ne trouve aucun fondement textuel et qui émane du seul pouvoir juridictionnel dont le but est, on peut d'ores et déjà le dire, l'assainissement de l'instruction d'un litige. Il existe aussi des jonctions qui trouvent leur fondement dans le CJA

---

(39) Debbasch C., « Le règlement des problèmes de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative. Sur un aspect des réformes du 27 décembre 1960 », D. 1961, 28<sup>e</sup> cahier, chron., p. 27 et s.

– par l’intermédiaire de la connexité – et qui possèdent un champ d’application plus restreint. Ces jonctions se justifient par la volonté d’aménager les compétences au sein de l’ordre administratif. Dès lors, après avoir analysé les jonctions fondées sur l’application du Code de justice administrative (A), on verra les jonctions fondées sur le seul pouvoir juridictionnel (B).

#### A. — *Les jonctions fondées sur l’application du Code de justice administrative*

La connexité, prévue par le CJA, constitue un des fondements de la jonction des requêtes. Bien qu’elle ne soit pas exclusivement utilisée pour réguler les compétences à l’intérieur de l’ordre juridictionnel administratif (40), c’est dans cette dernière acception qu’on l’entendra ici. La connexité qualifie le lien devant exister pour que le juge puisse procéder à la jonction des requêtes. Cette notion est donc un préalable à la fois nécessaire et suffisant à la jonction. Cette dernière – que l’on peut d’ailleurs appeler « jonction-connexité » ou « jonction-compétences » – a pour but essentiel de simplifier le traitement contentieux de plusieurs affaires relevant de compétences juridictionnelles différentes en permettant à une seule juridiction de régler l’ensemble des litiges.

On a donc compris que ces jonctions résultent d’une absorption de compétence juridictionnelle au profit d’une autre juridiction (1). Au reste, parce qu’elles entraînent une dérogation aux règles classiques de compétence, ces jonctions ne peuvent s’opérer qu’en présence d’un lien sérieux de connexité entre les requêtes, lien qui fait l’objet d’une appréciation relativement stricte du juge (2).

##### 1. *L’absorption d’une compétence juridictionnelle au profit d’une autre*

Avant 1960, les dossiers présentant un lien de connexité subissaient un éparpillement contentieux, le Conseil d’État veillant à faire respecter les compétences de chaque juridiction administrative (41). À partir de 1960, pour des raisons de bonne administration de la justice, le pouvoir réglementaire a institué des dispositions, aujourd’hui codifiées aux articles R. 341-1 à R. 345-4 du CJA, qui permettent d’attirer les litiges devant une seule juridiction administrative, dès lors qu’ils présentent un lien de connexité.

Ce type de jonctions s’illustre d’abord lorsqu’il existe un lien de connexité entre des litiges relevant de la compétence de premier ressort d’une juridiction administrative. Deux cas sont alors identifiables.

---

(40) Puisoye J., « La notion de connexité dans le contentieux administratif », AJDA 1967, p. 260 et s.

(41) CE, sect., 17 juill. 1936, *Sieur de Noailles* : Lebon, p. 790 – CE, 21 juin 1957, *Sieur Dubos* : Lebon, p. 409.

En premier lieu, les conclusions connexes relevant d'un tribunal administratif et celles relevant de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État doivent être jointes. Cette connexité matérielle prend elle-même plusieurs formes. Ainsi, lorsque les requérants saisissent le Conseil d'État en premier et dernier ressort de deux demandes différentes, ce dernier joindra les requêtes. La jonction s'opérera, par exemple, dès lors que l'une est dirigée contre une décision d'un directeur de l'enseignement de Mayotte refusant l'octroi d'une indemnité spéciale et l'autre contre un arrêté du ministre de l'Éducation nationale refusant une telle indemnité (42). Les conclusions donnent aussi lieu à jonction lorsque des requérants ont formé des requêtes à la fois devant un tribunal administratif, mais aussi devant le Conseil d'État. Dans cette hypothèse, la jonction s'opère par le Conseil d'État, après renvoi du président du tribunal administratif, soit que la connexité ait été révélée au sein du tribunal administratif (43), soit que le renvoi ait été sollicité par le président de la section du contentieux (44). De même, la jonction sera effectuée dès lors qu'un requérant porte d'une part des conclusions devant un tribunal administratif compétent, mais qu'il produit également, à tort, d'autres conclusions devant ce même tribunal, lesquelles relèvent de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État. Dans un tel cas, les conclusions étant connexes, le président du tribunal administratif renverra l'ensemble des conclusions devant le Conseil d'État lequel les joindra avant de rendre sa décision (45).

En second lieu, elles trouvent aussi à s'effectuer lorsque les requêtes relèvent de la compétence de deux tribunaux administratifs. Cette jonction se justifie par l'existence d'une connexité territoriale entre les requêtes. Ainsi, lorsqu'un tribunal administratif est saisi d'une requête relevant de sa compétence et d'une autre relevant de la compétence territoriale d'un autre tribunal administratif, il dispose, aux termes de l'article R. 342-1 du CJA de la compétence pour connaître de cette dernière (46). De plus, lorsque deux tribunaux administratifs sont saisis simultanément de deux requêtes connexes, mais relevant chacune de leur compétence territoriale, l'un des deux présidents, ou les deux, saisissent le président de la section du contentieux du Conseil d'État

---

(42) CE, 28 févr. 1996, n° 151095, Brietz, inédit – CE, 7 août 2008, n° 274928, Cherney, inédit – CE, 23 nov. 2016, n° 398651, Chambre de commerce et d'industrie territoriale de la Moselle, à paraître au Lebon.

(43) CE, 30 juin 1993, n° 109636, Parat Soulier, inédit – CE, 4 déc. 2013, n° 359637, A., inédit.

(44) CE, 20 déc. 2006, n° 285591, Muratori, inédit.

(45) CE, 2 avr. 2003, n° 240557, Marc-Antoine et Association Facteur H : Lebon T., p. 820 à 954 – CE, 9 déc. 2005, n° 274925, Taranne, inédit – CE, 29 janv. 2007, n° 291257, Meyer, inédit.

(46) CE, 16 déc. 2009, n° 300257, Caisse des dépôts et consignations : Lebon T., p. 863, 883 et 926.

afin que celui-ci se prononce sur le lien de connexité existant et qu'il « détermine la ou les juridictions compétentes pour connaître des demandes » (47). Enfin, lorsque deux requérants saisissent le Conseil d'État de deux requêtes, connexes, et relevant chacune de la compétence territoriale de deux tribunaux administratifs, la haute juridiction administrative se déclare incompétente et renvoie les litiges devant un seul tribunal administratif (48), lequel va donc opérer la jonction des affaires.

La connexité en premier ressort n'est pas le seul motif de jonction. En effet, une analyse similaire s'opère s'agissant de la connexité entre deux requêtes relevant de l'office d'appel d'une juridiction administrative. Ainsi, lorsque le Conseil d'État est saisi d'une requête relevant de sa compétence d'appel et d'une autre relevant de celle d'une cour administrative d'appel, l'article R. 343-1 du CJA l'autorise à les joindre (49). De même, l'article R. 343-2 du CJA dispose que lorsqu'une cour administrative d'appel est saisie de conclusions relevant de sa compétence et que le Conseil d'État est lui aussi saisi de conclusions connexes, le président de la cour doit lui renvoyer la requête (50). De même, le président de la section du contentieux peut solliciter le renvoi. Dans les deux cas, les deux requêtes seront alors jointes. Enfin, le Conseil d'État devra connaître des requêtes différentes, mais connexes, portées devant une cour administrative d'appel dès lors que l'une d'elles relève, en réalité de la compétence d'appel du Conseil d'État. Dans un tel cas, c'est le président de la cour qui renvoie les requêtes au Conseil d'État, lequel les joindra alors avant de les trancher (51).

À l'instar de ce que l'on a dit pour la connexité des requêtes de premier ressort, il est également possible d'identifier une connexité territoriale en appel. Dès lors qu'une cour administrative d'appel est saisie d'une demande connexe relevant de la compétence territoriale d'une autre cour administrative d'appel non saisie, l'article R. 344-1 du CJA l'autorise à les joindre (52). De même, lorsque deux cours administratives d'appel sont simultanément saisies de requêtes connexes relevant pourtant de leur compétence territoriale respective, les articles R. 344-2 et R. 344-3 du CJA imposent le renvoi au Conseil d'État par l'un ou les présidents des cours, afin que ce dernier détermine la ou les juridictions compétentes et qu'il ordonne, le cas échéant la jonction devant l'une des cours.

---

(47) CJA, art. R. 342-3.

(48) CE, 30 juill. 2003, n° 238722, Laureau, inédit.

(49) CE, 28 juill. 1995, Société des Établissements Lefebvre Frère et Sœur : Lebon, p. 319.

(50) CE, 19 déc. 1994, n° 127652, Traverse, inédit – CE, 31 janv. 1996, n° 155334, Société civile immobilière Breton d'Amblans, inédit.

(51) CE, 28 mai 2001, Commune de Bohars et SARL Minoterie Francès : Lebon, p. 249.

(52) Pour un ex. négatif, v. CAA Nancy, 26 mai 2005, n° 01NC00128, Tourtet, inédit.

Cette analyse du droit positif, un peu descriptive, a permis de voir que le CJA, par l'intermédiaire de la notion de connexité, permet à la juridiction administrative de joindre des requêtes portées, par le truchement des règles de compétence, devant des juridictions différentes. Cette jonction n'en est pas moins l'illustration d'une absorption de compétence juridictionnelle au profit, le plus souvent, du Conseil d'État. Il reste qu'une telle jonction ne sera possible que s'il existe un lien de connexité entre les requêtes, lien qui revêt une acception particulière dans le cadre de ces dispositions réglementaires.

## 2. *L'appréciation stricte du lien de connexité*

Pour pouvoir procéder à la jonction, le juge doit identifier un lien de connexité entre les requêtes. Une telle identification se révèle stricte, d'une part, parce qu'il faut caractériser une identité des procédures, d'autre part, parce que le lien de connexité doit être un lien de dépendance entre les requêtes.

Dans le cadre de la connexité au sens du CJA, le juge doit constater que les différentes requêtes relèvent toutes d'un même degré de juridiction, c'est-à-dire soit du premier ressort, soit de l'appel. Dans le cas contraire, à l'exception d'une situation particulière, il considérera que « des demandes distinctes relevant de voies de recours différentes ne sauraient présenter entre elles un lien de connexité » (53). En d'autres termes, la jonction ne sera pas possible, la connexité ne pouvant être caractérisée entre une requête relevant de l'appel et l'autre de la cassation (54).

Cette condition procédurale n'est pas la seule à intervenir dans l'appréciation du lien de connexité. Les juges doivent aussi identifier un lien de dépendance qui, à la différence des jonctions émanant du seul pouvoir juridictionnel, ne peut être caractérisé du seul fait que les requêtes ont le même objet (55), qu'elles présentent à juger des questions semblables ou encore du fait qu'elles aient été introduites par le même requérant (56). En cette matière, il est donc nécessaire de caractériser un lien de dépendance particulier entre les requêtes.

Sans revenir sur l'ensemble de la jurisprudence, on doit relever que, dans un premier temps, le Conseil d'État exigeait une subordination nécessaire entre les requêtes pour y voir une connexité entraînant corrélativement leur jonction (57). En l'absence de caractérisation d'un tel lien, la connexité était

(53) CE, 17 juin 2004, n° 265915, Bianchin : Lebon T., p. 636 à 639 – CE, 9 déc. 2015, Centre communal d'action sociale de Saint-Raphaël, n° 381356, inédit.

(54) CE, 9 juin 2010, n° 313322, Dornel : Lebon T., p. 914 – CE, 9 déc. 2015, Centre communal d'action sociale de Saint-Raphaël, préc.

(55) CE, 27 févr. 1970, Sieur Bertrand : Lebon, p. 144 – CE, 29 juill. 1994, n° 145167, Coordination des associations du TGV Plaine de Marsanne-Vallée du Rhône, inédit.

(56) CE, 27 juin 1980, Melki : Lebon, p. 292.

(57) CE, 13 mai 1964, Caron et autres : Lebon, p. 289 – CE, 18 déc. 1970, Beaune et autres : Lebon, p. 776.

niée (58). Dans un second temps, depuis une décision de 1962 (59), le juge semble avoir fléchi sa jurisprudence en n'exigeant plus systématiquement la subordination nécessaire entre les requêtes. Ainsi, dans un certain nombre de cas, le juge se contente de constater l'existence d'un lien de connexité sans relever l'existence d'une subordination nécessaire entre les requêtes.

Il reste que la jurisprudence est difficile à systématiser, le juge exigeant encore, et parfois, la caractérisation d'une « subordination nécessaire » entre les requêtes (60), d'une « subordination » entre elles (61), l'existence d'un lien « direct et nécessaire » (62), un « lien direct » de dépendance entre ces dernières (63) ou encore le fait que la solution de l'une soit « liée » à la solution de l'autre (64). Il se contente toutefois, le plus souvent, d'affirmer l'existence d'un lien de connexité (65) ou le refuser, sans motiver davantage son jugement.

On doit donc dire, avec M. Foulquier, qu'il existe un lien de connexité dès lors qu'il existe un lien d'indissociabilité entre les requêtes (66). En somme, au caractère nécessairement subordonné se substitue de plus en plus souvent, le caractère d'indissociabilité entre les requêtes, ce qui marque sans doute une exigence moindre.

Cependant, et malgré un assouplissement évident dans l'appréciation du lien de connexité, le juge exige toujours, pour procéder à la jonction, l'existence d'un lien de dépendance plus ou moins ténu, entre les requêtes présentées devant deux juridictions administratives différentes.

Les jonctions, directement fondées sur l'application du CJA, au titre de la connexité entre les requêtes, constituent l'émanation de la dérogation aux

---

(58) CE, 25 juin 1982, n° 00175, Lorenzo : Lebon T., p. 567 – CE, 25 sept. 1987, n° 54836, Meyet, inédit.

(59) CE, ass., 7 déc. 1962, Dame Coursières-Berthezène : Lebon, p. 662, concl. Nicolaj.

(60) Connexité refusée : CE, 30 déc. 1998, n° 199247, Association de défense du site du Realtor et de son environnement et autres, inédit – CE, 14 mai 2007, n° 294660, Syndicat mixte du parc naturel régional de la montagne de Reims : Lebon T., p. 766, 896 et 1127 – CE, 29 juill. 2010, n° 341942, Kahn, inédit. V. un cas de connexité retenue : CE, 23 sept. 1993, n° 101343, Communauté urbaine de Lyon Le Bras, inédit.

(61) CE, 9 juill. 2010, n° 324311, Société Poweo : Lebon T., p. 695 (refus de connexité).

(62) CE, 27 juin 1980, Melki : Lebon, p. 292 (refus de connexité). Pour des cas de connexité, v. CE, 26 févr. 1988, Fédération nationale des producteurs de lait : Lebon, p. 83 – CE, 26 janv. 1990, n° 84662, Morlot : Lebon T., p. 648 à 929.

(63) Pour un refus de connexité, v. CE, 13 janv. 1995, n° 142049, Société nationale de construction Quillery : Lebon T., p. 728 à 907.

(64) CE, 14 nov. 2014, n° 363005, Commune de Neuilly-Plaisance, inédit (refus de connexité).

(65) CE, 29 janv. 2007, n° 291257, Meyer, inédit – CE, 2 mars 2011, n° 335321, Société Laboratoire Fenioux Pharm, inédit.

(66) Foulquier N., art. préc., n° 33.

règles classiques de répartition des compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif. En faisant référence à la notion de connexité avant d'opérer la jonction, le juge dispose d'un moyen efficace afin d'attirer, dans la majorité des cas, des contentieux éparpillés, devant une seule juridiction. Il reste que la jonction des requêtes n'est pas forcément liée aux questions de compétence. Elle peut aussi traduire le seul pouvoir juridictionnel, en dehors de toute application textuelle.

### B. — *Les jonctions fondées sur le seul pouvoir juridictionnel*

Les jonctions purement prétoriennes constituent une émanation de l'effectivité du pouvoir juridictionnel. Ces jonctions historiques possèdent une finalité différente des précédentes en ce sens qu'elles n'ont rien à voir avec les problèmes de compétence. Elles servent davantage à assainir le déroulement de l'instruction des litiges devant une juridiction. Il faut dire que ces jonctions trouvent leurs raisons d'être dans la multitude de requêtes déferées devant une juridiction en particulier. Loin donc des problèmes de compétence, il s'agit, pour une juridiction saisie de ces requêtes, de lui simplifier la tâche en jugeant, ensemble, des affaires qui lui paraissent, d'une manière ou d'une autre, liées.

À la différence de la « jonction-compétences », cette « jonction-instruction » si l'on peut dire, nécessite, pour être effectuée, la caractérisation d'un lien très souple, qui s'exprime d'ailleurs par l'usage d'un vocabulaire multiple (1). Il reste que si le lien personnel (identité de requérants) peut jouer un certain rôle, on doit conclure à la prééminence du lien réel (proximité d'objets) entre les requêtes (2).

#### 1. *L'expression multiple du lien existant entre les requêtes*

Lorsqu'il s'agit de joindre des requêtes en raison de leur connexité, le juge ne manque pas de relever l'indissociabilité entre ces dernières. En dehors de ces hypothèses, il se réfère à un vocable très divers, qui traduit d'ailleurs la variabilité du lien exigé entre les requêtes.

Hormis l'hypothèse d'une jonction implicite (67), le juge fait souvent référence au caractère « semblable » des questions (68) ou des moyens (69) qu'il a à connaître. Il exprime aussi le lien entre les requêtes par le caractère « ana-

(67) CE, 29 mai 1970, Société X. : Lebon, p. 367.

(68) CE, 27 nov. 1964, Chambre syndicale des cochers et chauffeurs de voitures de place de la région parisienne : Lebon, p. 592 – CE, 22 juill. 2015, n° 374434, X., inédit.

(69) CE, 19 déc. 1923, Sieur Raillard : Lebon, p. 867 – CAA Nancy, 17 oct. 1991, n° 89NC01211-89NC01377, Ministre délégué au budget *c/* Société générale de Fondrie : Lebon T., p. 833 à 834.

logue » des questions soulevées (70), ou par le fait que les requêtes présentent à juger des « questions communes » (71). Bien souvent, il va plus loin en motivant sa jonction par l'identité des questions déferées. Ainsi, il pose que les requêtes présentent à juger les « mêmes questions » (72), ou des « questions identiques » (73), et qu'il y a lieu de les joindre. C'est donc une identité entre l'objet des requêtes qui justifie leur jonction. D'ailleurs, on trouve régulièrement des jonctions motivées par une identité d'objet (74), soit que l'acte attaqué est commun à plusieurs requêtes (75), soit que les différentes requêtes tendent aux mêmes fins (76).

De manière moins systématique, le juge peut mettre en avant le caractère commun de l'instruction des requêtes effectuée (77), l'identité factuelle dans laquelle la situation est née et qui a conduit l'autorité administrative à adopter un ou plusieurs actes (78), l'identité d'instance dans laquelle l'acte contesté

---

(70) CE, 22 juin 1998, Commune de Baie-Mahault et Société Rhoddlams : Lebon, p. 243 – CE, 17 oct. 2014, n° 358767, Barkaoui : Lebon T., p. 703.

(71) CE, 27 juin 1912, Esmard, Duboys des Termes et autres : Lebon, p. 761 – CE, 6 oct. 1967, n° 61044-61378, Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest : Lebon, p. 356 – CE, 11 mai 2001, n°s 206353 et 206354, Association Solidaritoit, inédit – CE, 27 juin 2016, n° 388984, SA Faurecia, à paraître au Lebon T.

(72) CE, 12 août 1854, Lafosse : Lebon, p. 775 – CE, 17 janv. 1986, n° 55603, Société thermale de Mollitg-les-Bains et autres, inédit – CE, 3 mai 2002, n°s 204839 et 209397, Fouad, inédit – CE, 23 déc. 2016, n° 390571, Association de défense des intérêts des fonctionnaires de l'État, inédit.

(73) CE, sect., 27 oct. 1978, Lamende et autres : Lebon, p. 394 – CE, ord., 9 déc. 2016, n° 404875, Société Solana, inédit.

(74) CE, 9 déc. 1927, Sieur Duigou : Lebon, p. 1181 – CE, 20 déc. 2000, n° 212878, Boudjemaa, inédit – CE, 8 juill. 2015, n° 391189, Ould Braham, inédit.

(75) CE, ass., 8 janv. 1971, Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales des Alpes-Maritimes : Lebon, p. 10 – CE, 10 déc. 1975, n°s 90316 et 90317, Grenier : Lebon T., p. 967 – CE, 16 déc. 2016, n° 391452, Société Ligérienne Granulats SA, à paraître au Lebon.

(76) CE, sect., 25 oct. 1935, Syndicat des contribuables de l'arrondissement d'Aix-en-Provence : Lebon, p. 979 – CE, 8 févr. 1989, n°s 64653 et 67299, Commune d'Auzeville-Tolosane : Lebon T., p. 516, 604, 923 et 925 – CE, 30 juin 2015, n° 384978, Assistance publique – Hôpitaux de Paris : Lebon T., p. 541 à 880.

(77) CE, 14 févr. 1969, Ministre de l'Économie et des Finances et ministre de l'Éducation nationale c/ Sieur Noulet : Lebon, p. 100 – CE, 27 mars 1996, n° 122912, Préfet de l'Hérault, inédit – CAA Bordeaux, 19 nov. 2013, n° 12BX02351, ONIAM c/ Beauvais, inédit.

(78) CE, 24 janv. 1968, Commune de Bournand : Lebon, p. 56 – CE, 8 févr. 1980, n°s 97451 et 05967, Commune de Venelles et Société d'aménagement urbain et rural : Lebon T., p. 732, 838, 840, 842 et 923 – CE, 11 déc. 1998, n°s 178584 et 179652, Huth : Lebon T., p. 748, 1148 et 1149 – CE, 29 juill. 2002, n° 235143, Tête, inédit.

a été rendu (79), l'identité des moyens soulevés (80), les mêmes intérêts des parties (81), la même affaire (82), le même litige (83), la même matière (84), les mêmes opérations électorales (85), ou encore les mêmes difficultés sur l'interprétation (86) ou l'exécution d'un texte (87), pour motiver une jonction. Plus exceptionnellement, il peut constater que les requêtes « présentent à juger des questions liées » (88) ou « voisines » (89) pour décider de leur jonction.

Le juge administratif peut se référer à la connexité existante – en dehors des hypothèses du CJA – entre les requêtes pour justifier une jonction (90). Ce qualificatif nous semble toutefois, depuis les années 1960, devoir être réservé aux jonctions induites pour des raisons de compétence. Dans une optique de clarté, peut-être que la juridiction administrative devrait le cantonner à ces dernières.

---

(79) CE, 28 juin 1972, Compagnie Française d'Irrigation : Lebon, p. 498 – CE, 28 sept. 1992, n° 95114, Mezgui, inédit.

(80) CE, 13 juill. 1967, Dame Sancelme et sieur Sancelme : Lebon, p. 309 – CE, 3 déc. 1980, n° 15036-15037, Association nationale des assistants en sciences économiques, juridiques, politiques et de gestion et autres : Lebon T., p. 567, 571, 743, 752 et 753 – CE, 9 mai 2012, Société GBL Energy : Lebon, p. 195.

(81) CE, 1<sup>er</sup> mars 1844, Héritiers Lehodey et sieur Deshayes : Lebon, p. 120 – CE, 21 janv. 1898, Sieurs Barthélemy et Péronne : Lebon, p. 40.

(82) CE, sect., 23 déc. 1970, Commune de Bessèges : Lebon, p. 790 – CE, 30 juin 1993, n°s 96201 et 96202, Baudoin et Société de bourse Baudoin c/ Conseil des bourses de valeurs : Lebon T., p. 560, 590, 623, 999, 1000 – CE, 7 juill. 2008, n° 295422, Ndofo Leng, inédit.

(83) CE, 3 juill. 1968, n°s 68333 et 73373, Lavigne et Le Mée : Lebon T., p. 884, 900, 901, 1000 et 1015 – CE, 24 juin 2015, n° 367583, SCI Triname : Lebon T., p. 632 à 634.

(84) CE, 19 mai 1843, Arnaud-Vialatte : Lebon, p. 204 – CE, 14 janv. 2008, n° 294312, Arena, inédit.

(85) CE, 29 nov. 1967, Élections municipales de Bagnères-de-Luchon : Lebon, p. 454 – CE, 27 juill. 2015, n° 385578, Sandras et autres, inédit.

(86) CE, 30 avr. 1920, Compagnie d'éclairage par le gaz de la ville de Bayonne : Lebon, p. 414 – CE, 19 mars 1924, Sieurs Ollagnon, Pinatel, Farrat et Cie : Lebon, p. 315.

(87) CE, 10 nov. 1876, Ville de Bayeux : Lebon, p. 810 – CE, 4 févr. 1920, Bory c/ Ministre de la Guerre : Lebon, p. 119.

(88) CE, 22 janv. 1993, n° 132181, Vallée, inédit – CE, 25 févr. 2015, n° 374002, X., inédit.

(89) CE, 30 mai 1986, n°s 55047 et 55048, Union nationale des industries de la manutention dans les ports français : Lebon T., p. 344 à 641 – CE, 26 juin 2015, n° 382258, Commune de Fontoy, inédit.

(90) CE, ord., 8 juill. 1818, Sieurs Martel, Clément : Jurisp. CE, t. IV, p. 385 – CE, 30 nov. 1830, Hospice de Limoges c/ Meyvières et consorts : Lebon, p. 519 – CE, 19 juin 1885, El. de Fontclaireau : Lebon, p. 601 – CE, 6 déc. 1912, Passet : Lebon, p. 1152 – CE, 8 juin 2016, n° 388203, Syndicat des pharmaciens indépendants de La Réunion, inédit.

Il faut aussi relever que le lien entre les requêtes justifiant les jonctions fondées sur le seul pouvoir du juge revêt une teneur très variée. Tout d'abord, dire qu'une requête ou une demande est identique à une autre n'est pas la même chose que de dire qu'elle est semblable à une autre. Dans un cas, la requête est la même que l'autre, tandis que dans la seconde hypothèse elle s'apparente à l'autre, c'est-à-dire qu'elle contient des éléments communs, mais pas seulement : elle possède aussi ses spécificités.

Plus précisément, lorsque le juge administratif constate une identité de questions, ce sont en réalité les moyens des parties, et leurs conclusions, qui sont identiques (91). En revanche, lorsqu'il fait référence au caractère semblable des questions déferées, cela signifie que l'objet de la requête est le même, mais que les demandes portent sur différents actes et qu'elles sont distinctes (92).

L'analyse des décisions de refus de jonction ou de disjonction apporte ensuite quelques éléments de précision. Ainsi, historiquement, c'est la différence entre les instances qui motivait le refus de jonction (93). Aujourd'hui, ce dernier est parfois justifié par la caractérisation d'intérêts ou de demandes distincts (94). Le juge peut aussi considérer que les objets des requêtes sont distincts interdisant alors la jonction (95).

Alors que la jonction motivée par la connexité entre les requêtes impose la caractérisation d'un lien d'indissociabilité entre ces dernières, celle issue du pouvoir juridictionnel est beaucoup plus souple puisque dès lors qu'il est possible d'identifier des questions similaires ou proches, elle pourra être opérée. Dans cette optique, c'est donc le lien réel entre les requêtes qui entraîne leur jonction.

## 2. La prééminence du lien réel entre les requêtes

Classiquement, une instance est composée d'éléments subjectifs – les parties – et d'éléments objectifs – la matière litigieuse (96) –. D'ailleurs, souvent,

---

(91) CE, 8 avr. 1911, *Sieur Chartier* : Lebon, p. 473 – CE, 13 nov. 1992, n<sup>os</sup> 83177 et 83702, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile et Union syndicale de l'aviation civile CGT* : Lebon T., p. 966, 1063 et 1335 – CE, 27 juill. 2015, n<sup>o</sup> 363984, *Société SRD et autres*, inédit.

(92) CE, sect., 30 juin 1939, *Union des victimes de la guerre et anciens combattants* : Lebon, p. 444 – CE, 2 juill. 2015, n<sup>o</sup> 380330, X., inédit.

(93) CE, ord., 6 nov. 1817, *Sieurs Poyer c/ Sieur Jubié* : *Jurisp. CE*, t. IV, p. 185.

(94) CE, 28 juill. 1852, *Péron* : Lebon, p. 319 – CE, 29 janv. 1886, *Dame veuve Verdier* : Lebon, p. 82 – CE, 28 févr. 1968, n<sup>o</sup> 66063, *Société des Mines de Valleroy* : Lebon, p. 141 – CAA Nancy, 7 nov. 1991, n<sup>o</sup> 90NC00004, Baudrand, inédit.

(95) CE, 27 nov. 1912, *Oranie* : Lebon, p. 1104 – CE, 4 nov. 1927, *Ville de Roanne* : Lebon, p. 1013.

(96) Cadiet L., Normand J. et Amrani Mekki S., *Théorie générale du procès*, 2<sup>e</sup> éd., 2013, PUF, p. 757 et s.

le juge identifie quel(s) élément(s) des requêtes possède(nt) un lien pour justifier la jonction. On peut alors convenir qu'elle sera prononcée dès lors qu'il existe au moins un lien réel entre les requêtes (97). Quant à l'existence d'un lien personnel, le droit positif est plus incertain.

Il apparaît, d'abord, que le lien réel est indispensable à la jonction. L'existence d'un lien réel, c'est-à-dire d'un lien entre l'un des objets d'une requête, conduit le juge à opérer une jonction. Le lien exigé peut porter sur les pourvois (98) et plus généralement sur les questions de droit qui se dégagent des requêtes. Peuvent présenter un certain lien, conduisant le juge à les joindre, les instances (99), les affaires (100) ou encore les demandes (101). Toutefois, souvent, le juge précise en quoi les requêtes présentent un lien, et c'est fréquemment un lien existant entre les actes contestés, qu'ils soient administratifs (102) ou juridictionnels (103).

Illustrant une attitude souple de la part du juge, les requêtes peuvent présenter un lien partiel. En effet, il n'est pas exigé que l'intégralité des requêtes se recoupe, une partie seulement peut présenter un point commun avec une autre requête (104). Ce peut, à l'inverse, être seulement une question, parmi celles posées par les requêtes, qui présente un point commun (105). Dans le même ordre d'idée, seulement certains moyens présentés à l'appui de plusieurs requêtes peuvent se recouper (106).

Il faut relever que le lien personnel entre les requêtes, dans les exemples cités, est indifférent, dans la mesure où, dans la plupart des cas, les requérants

(97) Haïm V., art. préc., n° 277.

(98) CE, 7 déc. 1832, Lambert : Lebon, p. 684 – CE, 29 janv. 1892, Bardelot c/ Commune de la Celle-Condé : Lebon, p. 87 – CE, 31 juill. 2009, n° 324925, Société Cargill France, inédit – CE, 23 déc. 2016, n° 390571, Association de défense des intérêts des fonctionnaires de l'État, inédit.

(99) CE, 22 août 1838, Gianelli c/ Pasquet : Lebon, p. 504.

(100) CE, 16 sept. 1848, Hazard Frères : Lebon, p. 600 – CE, 7 juill. 2008, n° 295422, Ndobbo Leng, inédit.

(101) CE, 22 mai 1861, El. de Flers : Lebon, p. 391.

(102) S'agissant d'un même arrêté, v. CE, 20 juill. 1832, Galline et compagnie : Lebon, p. 419 – CE, 16 nov. 2016, n° 394802, Fédération Électricité autonome française, inédit. S'agissant d'un même décret, v. CE, 24 mars 2014, n° 356141, Fédération des associations régionales des allocataires de la CARMF, inédit – CE, 9 déc. 2016, n° 392538, X., inédit.

(103) S'agissant d'un même jugement, v. CE, 11 juill. 2011, n° 342303, Barthel, inédit – CE, 8 juill. 2016, n° 389979, Commune des Lilas, inédit. S'agissant d'un même arrêt, v. CE, 24 nov. 2010, n° 331238, Boudeville, inédit – CE, 21 sept. 2016, n° 371862, SA Compagnie de Saint-Gobain, à paraître au Lebon T.

(104) CE, 3 févr. 1882, Compagnie des chemins de fer du Midi et du canal latéral à la Garonne c/ Bourges, Brouteau et autres : Lebon, p. 122 – CE, 19 juill. 1912, Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans : Lebon, p. 851.

(105) CE, 3 avr. 1908, Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans : Lebon, p. 374.

(106) CE, 8 avr. 1911, Lecomte et demoiselle Lemontier : Lebon, p. 466.

sont divers. Il ressort donc de l'analyse de la jurisprudence deux éléments : d'abord, on doit relever une attitude souple du juge dans l'établissement du lien réel entre les requêtes. Ensuite, l'existence d'un lien réel suffit, en général, à motiver une jonction.

Il n'est pas impensable d'imaginer que lorsque le greffe d'une juridiction reçoit des requêtes distinctes, mais émanant d'un même requérant, il peut être tenté de communiquer au magistrat rapporteur l'ensemble de ces dossiers amenant ce dernier à proposer à la formation de jugement une jonction sur la base du lien personnel.

Il reste que l'analyse du droit positif révèle qu'un lien personnel est souvent présent, mais qu'il n'est pas suffisant pour joindre les requêtes. Selon M. Haïm, le lien personnel correspond à l'hypothèse où « un même requérant forme plusieurs demandes présentant entre elles un lien suffisant » (107). Cette affirmation contient en elle-même l'ambiguïté de la notion de lien personnel. L'étude de la jurisprudence va démontrer le caractère peu opératoire de ce lien comme critère unique de la jonction. Pour considérer ce critère comme opérant, il faudrait pouvoir constater que l'existence du seul lien personnel conduise, systématiquement, à la jonction.

Si on peut relever des hypothèses dans lesquelles le lien personnel semble avoir joué un rôle déterminant (108), cette position se révèle minoire.

En effet, souvent, le lien personnel est seulement constaté comme un surplus de motivation venant à l'appui de l'existence d'un lien réel entre les requêtes. Dans la majorité de celles où il existe un lien personnel, le juge ne manque pas de mentionner aussi l'existence d'un lien réel (109). D'ailleurs, dans un certain nombre de décisions, le juge refuse ou censure la jonction au motif que le lien réel ne peut être caractérisé avec suffisance, alors même qu'un lien personnel est identifiable (110). Corrélativement, il n'existe pas de décision dans laquelle le refus de jonction serait motivé exclusivement par l'absence d'identité des requérants.

---

(107) V. Haïm, art. préc., n° 277.

(108) CE, 20 juill. 1867, Fabre : Lebon, p. 700 – CE, 25 mai 1970, Sieur Saïah ben Ahmed et autres : Lebon, p. 340 – CE, 21 mai 1990, n°s 74331 et 74332, Syndicat national des chefs de service praticiens, adjoints à temps plein des centres hospitaliers régionaux et Mougenot : Lebon T., p. 558 à 998 – CE, 3 mai 2000, n° 207524, Douch, inédit.

(109) CE, 4 janv. 1978, n°s 07946 et 07946, Élections municipales de Meyronnes : Lebon T., p. 818 – CE, 24 oct. 2014, n° 366966, Commune de Remire-Montjoly c/ M. de Lanfranchi : Lebon T., p. 657 à 901 – CAA Marseille, 12 déc. 2016, n° 15MA0405 2-15MA4053-15MA04073, Jouandet, inédit.

(110) CE, 12 févr. 1988, n° 31549, Melki, inédit – CAA Marseille, 13 mars 2012, n° 09MA00829, SA hôtel international de Grasse, inédit.

S'il est possible de trouver des situations de concordance parfaite – une identité entre le lien réel et personnel (111) –, le critère du lien personnel ne doit pas être surestimé. En matière de jonction des requêtes, c'est en effet le lien réel qui possède une primauté dans l'appréciation juridictionnelle du lien exigé.

Qu'elle soit induite d'une disposition textuelle ou qu'elle émane du seul pouvoir juridictionnel, la jonction correspond à l'unification, devant une seule juridiction, de plusieurs requêtes, dans le but de simplifier leur traitement. Dans un cas, la jonction pallie la complexité de la répartition des compétences juridictionnelles au sein de l'ordre administratif, dans un autre il s'agit d'assainir le déroulement de l'instruction.

La notion de jonction, en tout cas l'usage qui en est fait, étant éclairée, il nous faut maintenant étudier son régime. De ce point de vue, il se révèle ambivalent.

## II. — LE RÉGIME AMBIVALENT DE LA JONCTION

Le régime de la jonction n'est pas uniforme. Son caractère ambivalent s'affirme, tout d'abord, dans ses modalités. Le juge peut ainsi assembler les requêtes jointes, c'est-à-dire adopter un traitement séparé dans le cadre d'une même décision (112). Il peut aussi opter pour une fusion des requêtes, faisant alors masse des arguments, moyens et conclusions des parties (113). Ces modalités de jonction ne doivent pas être confondues avec le classement en espèces, lequel « consiste dans une même audience à juger des affaires différentes aux conclusions uniques mais où chaque affaire donne lieu à une décision séparée » (114). Mais cette ambivalence trouve surtout à s'exprimer dans l'étude même du régime. On se rend compte qu'il est articulé entre plusieurs éléments reflétant à la fois sa fondamentale libéralité (A), tout autant qu'un certain encadrement (B).

### A. — *Un régime fondamentalement libéral*

La libéralité du régime s'affirme d'abord du point de vue de l'office du juge qui possède une liberté large vis-à-vis de la jonction (1). Cette faculté entraîne un bouleversement de l'organisation classique de la structure du contentieux administratif (2).

---

(111) CE, 20 mars 1874, Labassé *c/* Syndicat de Saint-Savin et ville de Cautelets : Lebon, p. 282 – CE, 19 mai 1993, n<sup>os</sup> 119893 et 119308, Petiot : Lebon T., p. 610, 618, 637 et 679 – CE, 17 oct. 2013, n<sup>o</sup> 358633, Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, inédit.

(112) CE, 26 mai 1999, n<sup>o</sup> 137965, Ville de Massy, inédit – CE, 11 mars 2015, n<sup>o</sup> 368748, Société Total Raffinage Marketing : Lebon T., p. 683 à 894.

(113) CE, 10 mars 1859, Bonnefoy : Lebon, p. 184 – CE, 21 avr. 2000, n<sup>o</sup> 152068, Perraudin, inédit – CE, 27 juill. 2015, n<sup>o</sup> 363984, Société SRD, inédit.

(114) Heurté A., « La notion d'ordre public dans la procédure administrative », RDP 1953, p. 615 et spéc. p. 628.

### 1. *La liberté de jonction du juge administratif*

Cette liberté se traduit par une véritable faculté d'ordonner la jonction ainsi que dans une absence de censure du juge d'appel ou de cassation sur la jonction opérée.

S'agissant de la faculté d'ordonner la jonction, on relève que, souvent, le juge a été saisi par les parties de conclusions tendant à joindre des requêtes. Il semble y avoir répondu sans appliquer de réels critères, mais davantage en se fondant sur les circonstances de l'espèce. Différents arrêts anciens, comme récents, révèlent qu'il a parfois ordonné la jonction (115), mais qu'il s'en est aussi souvent abstenu (116). Il ne faut, en vérité, pas s'étonner du caractère disparate de la jurisprudence. Il est acquis de longue date que rien n'impose au juge de joindre plusieurs requêtes. Cette faculté d'ordonner ou non la jonction a été consacrée en 1838 (117), souvent rappelée (118) et toujours affirmée, y compris récemment (119).

La faculté dont dispose le juge s'exprime aussi dans ses décisions dès lors qu'il est amené à connaître, en appel ou en cassation, d'un jugement ou arrêt. Hormis l'hypothèse où le juge supérieur vérifiera le lien de connexité, pouvant alors interdire, indirectement, la jonction ou attribuer les affaires à deux juges différents (120) – il faut convenir d'une part que le contrôle du lien de connexité n'est pas un contrôle de la jonction elle-même (121) et, d'autre part, que ce type de contrôle est induit par le fait qu'il s'agit là de vérifier une dérogation aux règles classiques de répartition des compétences –, le juge supérieur ne censure pas l'attitude adoptée par le juge de première instance ou d'appel dans l'hypothèse d'une « jonction-instruction ».

Cette absence de censure se constate à la lecture de certaines décisions, et s'affirme à travers plusieurs éléments. D'abord, les juges de première instance

---

(115) CE, 1<sup>er</sup> mars 1889, Commune de Bourg-lès-Valence : Lebon, p. 277 – CE, 16 févr. 1994, Montousse et autres : Lebon, p. 72.

(116) CE, 6 sept. 1826, Hospices de Besançon c/ de Lampinet : Lebon, p. 562 – CE, 26 janv. 1900, Société des chemins de fer économiques du Nord : Lebon, p. 68.

(117) CE, 11 janv. 1838, Gulet c/ Commune de Goudargues : Lebon, p. 23.

(118) CE, 9 mai 1879, Catani : Lebon, p. 379 – CE, 31 janv. 1923, Préfet des Alpes-Maritimes : Lebon, p. 107 – CE, sect., 2 déc. 1932, Dame Courrent : Lebon, p. 1026.

(119) CE, 20 nov. 1985, n° 45851, Cheq : Lebon T., p. 574 à 810 – CE, sect., 23 oct. 2015, Ministre de l'Économie et des Finances c/ Chebhoun : Lebon, p. 359 ; AJDA 2015, p. 2499, concl. Crépey – CE, 17 févr. 2016, n° 365943, Bel Haiza, à paraître au Lebon T. – CAA Lyon, 16 déc. 2016, n° 15LY03097, Union régionale fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, inédit.

(120) CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 357553, Union fédérale des cadres des fonctions publiques CFE CGC : Lebon T., p. 649 à 677 – CE, 14 nov. 2014, n° 363005, Commune de Neuilly-Plaisance, inédit.

(121) Preuve en est qu'alors même que les requêtes ne présenteraient pas un lien de connexité, la jonction est tout à fait possible devant le Conseil d'État. V. CE, 30 déc. 2013, n° 358535, Mc Kenna, inédit.

ou d'appel ne pourront pas voir leurs décisions censurées pour *ultra, extra* ou *infra petita* (122). On sait, par ailleurs, que l'omission à statuer sur des conclusions à fin de jonction ne constitue pas une erreur matérielle (123). Ensuite, le juge administratif n'accueillera pas le moyen d'appel tiré du fait pour un tribunal de ne pas avoir statué dans un jugement sur le montant d'une indemnité pour disjoindre cette conclusion du litige afin d'y statuer par une seconde décision (124). Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé « que la jonction est, par elle-même, insusceptible d'avoir un effet sur la régularité de la décision rendue et ne peut, par suite, être contestée en tant que telle devant le juge d'appel ou devant le juge de cassation » (125).

La faculté du juge trouve un pendant dans l'absence de contrôle du juge supérieur. Il reste que cette liberté entraîne un bouleversement de l'organisation de la structure du contentieux administratif.

## 2. *Un bouleversement de l'organisation traditionnelle de la structure du contentieux administratif*

Le renouvellement de la structure du contentieux administratif est une thématique classique (126) dont la jonction des requêtes constitue une illustration. En les joignant, le juge contribue à une redéfinition des compétences au sein de la juridiction administrative. Bien plus, cette technique conduit à un effacement des distinctions existantes entre les recours.

On a précédemment démontré comment la connexité entre des requêtes permettait de les joindre alors même qu'elles relevaient de la compétence de juridictions administratives différentes. Sans revenir sur ce point, on doit simplement dire que cette « jonction-compétences » participe d'un bouleversement de la répartition des compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif.

La jonction participe aussi d'un effacement des distinctions entre les recours qu'il s'agisse d'ailleurs de la « jonction-compétences » ou de la « jonction-instruction ».

Au titre de la première, le juge peut tout à fait joindre – parce qu'il reconnaît un lien de connexité – des conclusions en excès de pouvoir relevant d'un

---

(122) CE, 24 juill. 1925, *Sieur Rousseau* : Lebon, p. 721 – CE, 8 juin 1994, n° 112122, *Jacquet et autres*, inédit – CAA Bordeaux, 16 mars 2000, n° 96BX30627, *Pause*, inédit.

(123) CE, 14 déc. 2001, n° 226042, *Tête*, inédit.

(124) CE, 19 avr. 1991, n° 80779, *Société Construction, Restauration, Bâtiments industriels* : Lebon T., p. 1140.

(125) CE, sect., 23 oct. 2015, *Ministre de l'Économie et des Finances c/ Chebhoun* : Lebon, p. 359 ; AJDA 2015, p. 2499, concl. Crépey – CE, 17 févr. 2016, n° 365943, *Bel Haiza*, à paraître au Lebon T.

(126) Melleray F., *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, thèse, 2001, LGDJ.

juge avec des conclusions indemnitaires relevant d'un autre juge administratif (127). Il peut aussi opérer une jonction des conclusions en excès de pouvoir formées par un tiers contre un décret de résiliation d'un contrat relevant de la compétence du Conseil d'État et les conclusions « contractuelles » formées par le cocontractant contre ce même décret, mais relevant de la compétence d'un tribunal administratif (128).

Au titre de la seconde, les exemples sont légion. Ainsi, le juge peut joindre un recours en rectification d'erreur matérielle à une requête en annulation (129) ou à un recours en révision (130). Il peut joindre une requête en annulation à une autre visant à obtenir des indemnités (131). De même, il accepte de joindre des conclusions à fin d'annulation à celles à fin d'indemnités (132). Le même constat peut être dressé s'agissant des procédures d'urgence. Ainsi, il peut joindre des requêtes en référé-suspension (133) ou en référé-liberté (134). Il a aussi joint des conclusions en référé-liberté à celles formées en référé-suspension (135), alors même que de telles conclusions ne peuvent être présentées dans la même requête (136).

Enfin, étonnamment, le Conseil d'État a déjà joint une requête en référé-suspension à une autre en excès de pouvoir (137). Plus surprenant, il a même effectué une « triple jonction », si l'on peut dire, en joignant

---

(127) CE, 13 oct. 1976, Rossel-Calva : Lebon, p. 408 – CE, 13 juin 2001, Verdure : Lebon, p. 261 – CE, 4 déc. 2013, n° 359637, Pont, inédit.

(128) CE, ass., 2 févr. 1987, Société TV6 : Lebon, p. 28 – CE, 22 avr. 1988, Société France 5 et association des fournisseurs de la Cinq : Lebon, p. 157.

(129) CE, 26 juin 1935, Fénot : Lebon, p. 725 – CE, 14 déc. 2001, n° 226042, Tête, inédit.

(130) CE, 14 janv. 1998, n° 179044, Vallar, inédit – CE, 30 déc. 2002, n° 230224, Rahal, inédit.

(131) CE, 17 mai 1895, Crébessac : Lebon, p. 424.

(132) CE, 31 mars 1911, Blanc : Lebon, p. 407 – CE, 22 oct. 2014, Société Métropole Télévision : Lebon, p. 312 – CE, 10 nov. 2016, n° 384691, X., à paraître au Lebon.

(133) CE, ord., 13 sept. 2011, n° 352155, La Cimade, inédit – CE, ord., 9 juill. 2015, n° 390454, Société compagnie des gaz de pétrole Primagaz et société Vitogaz France, inédit – CE, ord., 14 avr. 2016, n° 397614, Assemblée des départements de France, inédit.

(134) CE, ord., 25 mars 2003, Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et des Libertés locales c/ M. et Mme Sulaimanov : Lebon, p. 146 – CE, ord., 26 août 2016, n° 402742, Ligue des droits de l'homme, à paraître au Lebon.

(135) CE, ord., 22 sept. 2004, n° 272347, Hoffer, inédit – CE, ord., 2 juin 2006, n° 293843, Syndicat des transporteurs de marchandises de la région Nord et fédération nationale des transports routiers, inédit.

(136) CE, sect., 28 févr. 2001, Philippart et Lesage : Lebon, p. 111 – CE, ord., 2 juin 2009, n° 326436, Abdallaoui, inédit.

(137) CE, 20 juin 2016, n° 400364, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet, à paraître au Lebon T.

des conclusions à fin d'annulation, à fin de suspension, le tout couplé à une QPC (138). Par ailleurs, il est courant que le juge joigne des conclusions visant à annuler un jugement ou un arrêt à celles visant à demander le sursis à exécution de ce dernier (139). Ces exemples ont de quoi surprendre dans la mesure où les requêtes, qu'il s'agisse du référé-suspension, de la QPC ou du sursis à exécution d'un jugement ou arrêt doivent être, au stade de leur introduction, présentées séparément de la requête au fond (140). Il nous semble qu'une simplification dans l'introduction des recours pourrait donc être bienvenue.

Au reste, la technique de la jonction contribue donc au phénomène de porosité existant entre les différents recours.

Si l'un des caractères du régime s'avère libéral, il reste que le juge, lorsqu'il opère la jonction, ne peut procéder exactement comme il l'entend. C'est l'articulation entre la libéralité du régime et son encadrement qui traduit l'ambivalence du régime.

### B. — *Un régime subsidiairement encadré*

L'encadrement de la jonction est très disparate. Cette technique oscille entre un certain nombre d'obligations et d'interdictions pesant sur le juge. Toutefois, la jonction s'inscrit dans une certaine complexité contemporaine, et connaît ainsi un affaiblissement des interdits (1), en même temps qu'un renforcement des obligations pesant sur le juge (2).

#### 1. *Un affaiblissement des interdits*

Les interdits pesant sur le juge ont, historiquement, été de deux sortes : d'abord, il lui a été interdit de joindre des affaires devant être jugées en séance non publique. Ensuite, certaines matières administratives étaient, par principe, hostiles à la jonction. Si la première interdiction perdure encore, elle nous semble toutefois être en perte de vitesse. Quant à la seconde, elle a complètement disparu.

La jonction est, tout d'abord, interdite pour les affaires jugées en séance non publique. Dans les contentieux où prédomine la non-publicité des audiences, le principe est celui de l'interdiction de joindre les affaires. Il faut dire que la non-publicité des audiences vise à protéger la confidentialité de certaines informa-

(138) CE, 27 nov. 2015, n° 394016, Commune d'Aix-en-Provence, inédit.

(139) CE, 4 juill. 2014, n° 374032, Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole : Lebon T., p. 744 – CE, 7 déc. 2016, n° 396460, Ministre des Finances et des Comptes publics, à paraître au Lebon T.

(140) CJA, art. R. 522-1 (référé-suspension), art. R. 771-3 et R. 771-13 (QPC), art. R. 811-17-1 et R. 821-5-1 (sursis à exécution).

tions auxquelles seules les parties à l'instance doivent avoir accès (141). C'est le domaine du contentieux disciplinaire qui a conduit le Conseil d'État à poser cette interdiction. Ainsi, dans une affaire de 1958 (142), un requérant intentait un recours en annulation d'une décision par laquelle la section disciplinaire du Conseil national de l'Ordre des médecins avait rejeté son recours contre une décision du conseil régional de la région de Paris de l'Ordre des médecins refusant de joindre à l'instance disciplinaire engagée contre lui d'autres instances engagées en raison des mêmes faits contre plusieurs de ses confrères. Le Conseil d'État pose que « si le juge saisi de plusieurs affaires présentant à juger la même question ou des questions connexes a, en principe, la faculté sans d'ailleurs en avoir jamais l'obligation, de joindre ces affaires pour y statuer par une seule et même décision, il ne peut pas prononcer la jonction d'affaires qui doivent être jugées en séance non publique ». Il considère alors que « le conseil régional de Paris de l'Ordre des médecins n'était pas en droit de prononcer la jonction des instances disciplinaires engagées contre le sieur Bernhard et plusieurs de ses confrères, lesquelles [...] devaient être jugées en séance non publique ». Dès lors, « il suit de là que c'est légalement que la section disciplinaire du Conseil national de l'Ordre des médecins a [...] refusé d'annuler la décision par laquelle le conseil régional précité a rejeté les conclusions du sieur Bernhard demandant la jonction de son affaire et de celles de ses confrères ». Cette position a été rappelée à plusieurs reprises (143), mais une limite a été posée. Ainsi, après avoir rappelé l'interdiction de prononcer la jonction lorsque les affaires doivent être jugées en séance non publique, le juge ajoute, en 1990, que « rien ne s'oppose, sous réserve du respect des dispositions relatives aux secrets protégés par la loi, à ce que ces juridictions disciplinaires qui connaissent de l'ensemble du comportement professionnel d'un praticien et ne sont pas tenues de limiter leur examen aux seuls faits dénoncés par une plainte déterminée, usent de la faculté, lorsqu'elles sont saisies de plusieurs plaintes dirigées contre un même membre de l'ordre, de joindre les affaires dont elles se trouvent ainsi saisies, et d'y statuer par une seule décision » (144). En d'autres termes, sans remettre en cause le principe de l'interdiction de jonction dans les affaires devant être jugées à huis clos, le juge administratif, par cette décision, permettait la jonction dès lors que les différentes plaintes étaient dirigées contre un même praticien. Il est d'ailleurs allé plus loin en estimant que les chambres disciplinaires de l'Ordre des médecins ne commettent pas d'irrégularité en joignant des plaintes concer-

---

(141) De La Verpillière C., concl. sur CE, sect., 30 mars 1990, M. Bottazzi : RFDA 1991, p. 279 et spéc. p. 280.

(142) CE, 10 déc. 1958, Sieur Bernhard : Lebon, p. 635.

(143) CE, 20 oct. 1978, n° 6302, Brière : Lebon, p. 389 – CE, 6 févr. 1980, n° 10132, Coriat et autres : Lebon T., p. 784, 844, 845, 863 et 865 – CE, 27 juin 1980, n° 22929, Torresi : Lebon T., p. 845, 854 et 866.

(144) CE, sect., 30 mars 1990, Bottazzi : Lebon, p. 86 – CE, 7 juill. 1993, n° 119556, Beaupère, inédit.

nant, cette fois, des praticiens distincts (145). Dès lors, en prenant en compte ce nouveau mouvement jurisprudentiel ainsi que le fait que les audiences des juridictions disciplinaires sont, sous l'influence de l'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, désormais publiques (146), il nous semble que cette interdiction appartient désormais au passé.

La jonction a, aussi, longtemps été interdite dans certaines matières. Comme le relève M. Cassia, il n'était « pas permis au juge de joindre des affaires qui relèvent de matières différentes » (147). Cette interdiction semblait on ne peut plus logique. Pour joindre des requêtes, encore faut-il pouvoir identifier un certain lien, aussi étroit fût-il. Or, on imagine que des affaires relevant de matières différentes n'ont aucun lien. Il n'y a donc, par suite, pas lieu de les joindre. En vérité, cette interdiction s'avérait essentielle pour un domaine particulier : le contentieux fiscal. Cette matière est celle dans laquelle l'interdiction de la jonction s'est le plus affirmée. Il faut dire qu'à l'époque, les litiges intéressant l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés étaient jugés en séances non publiques (148), ce qui conduisait le juge à refuser la jonction (149). Davantage que la matière, c'était l'audience à huis clos qui justifiait l'interdiction de la jonction. Cependant, même après l'entrée en vigueur de l'article 93, II de la loi de 1983 (150), prévoyant que les affaires portées devant les juridictions administratives, relatives aux contentieux des impôts, droits, taxes et redevances, seraient jugées en séances publiques, le juge a maintenu cette interdiction. Ainsi fut interdite la jonction de deux affaires portant sur l'impôt sur le revenu et la TVA (151), sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés (152). Le juge a même étendu cette interdiction au cas du contribuable qui s'est marié en cours d'année et qui, pour ladite année, conteste à la fois, à titre personnel, des impôts sur le revenu mis à sa charge en tant que célibataire et, en tant que membre du foyer qu'il a fondé, des impôts mis à la charge de ce dernier (153). Ce mouvement jurisen-

(145) CE, 31 mars 2014, n° 358820, Tavassoli : Lebon T., p. 816, 839, 841, 842 et 843.

(146) CE, ass., 14 févr. 1996, Maubleu : Lebon, p. 34, concl. Sanson.

(147) *GACA*, 5<sup>e</sup> éd., 2016, n° 55, p. 1095 et spéc. p. 1098.

(148) Ord. n° 45-1708, 31 juill. 1945, art. 68, al. 1 portant sur le Conseil d'État. V. aussi LPF, art. R. 201 pour les tribunaux administratifs.

(149) CE, 4 déc. 1961, Dame veuve L. : Lebon, p. 678.

(150) L. n° 83-1179, 29 déc. 1983 de finances pour 1984, dont l'article 93, II a été codifié à l'article L. 199 B du LPF.

(151) CE, 20 déc. 2011, n° 319141, Steinitz, inédit – CE, 24 oct. 2013, n° 340983, Di Sante, inédit.

(152) CE, ass. plén., 14 juin 1989, n° 61229, Jacquot et SA Moulin Jacquot : Lebon T., p. 589 – CE, 20 janv. 1992, n° 132110, Belloche, inédit – CE, 10 févr. 1993, n° 61707, Kassab, inédit.

(153) CE, 22 janv. 2014, n° 356889, Alliot, inédit – CE, 10 déc. 2014, n° 362742, M. et Mme B., inédit.

tiel « quelque peu suranné » (154) et très discutable a été remis en cause. Sous l'influence de son rapporteur public (155), la section du contentieux a considéré que « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le juge administratif dispose, sans jamais y être tenu, de la faculté de joindre deux ou plusieurs affaires, y compris lorsqu'elles concernent des contribuables ou des impositions distincts » (156). Il y a donc lieu de considérer que la jonction est maintenant tout à fait possible en matière fiscale, quel que soit le type d'imposition, ainsi qu'en attestent d'ailleurs plusieurs décisions (157).

Les interdicts pesant sur le juge se révèlent moins prégnants aujourd'hui que par le passé. Il reste que les obligations pesant sur lui sont, à l'inverse, en voie de renforcement.

## 2. *Un renforcement des obligations*

Il a longtemps été acquis que le juge supérieur devait relever d'office le moyen tiré de l'interdiction de jonction, relativement à la matière. Mais ce n'était pas la jonction en elle-même qui constituait un moyen d'ordre public, c'était le moyen tiré de l'interdiction de joindre qui constituait la substance de l'obligation de le relever d'office (158). Il reste qu'avec la possibilité de joindre désormais des requêtes en matière fiscale, quelle que soit la nature de l'impôt, il y a tout lieu de penser que cette obligation sera réduite à une peau de chagrin. Il apparaît, en revanche, que le juge ne peut opérer la jonction que si la requête qu'il désire joindre à une autre est en état d'être jugée (159). Il faut dire que cette exigence apparaît évidente, ce qui dispose le juge administratif à ne pas la mentionner systématiquement. Au-delà de ces éléments, il apparaît qu'il doit respecter non seulement le principe de neutralité de la jonction, mais également, le principe du contradictoire.

Le juge doit, tout d'abord, respecter le principe de neutralité. La jonction de plusieurs requêtes pourrait laisser supposer une fusion complète des instances.

---

(154) Otéro C., note sur CE, sect., 23 oct. 2015, *Ministre de l'Économie et des Finances c/ Chebhoun* : Dr. fisc. 2015, n° 49, p. 79 et spéc. p. 80.

(155) Crépey É., concl. sur CE, sect., 23 oct. 2015, *Ministre de l'Économie et des Finances c/ Chebhoun* : AJDA 2015, p. 2499 et spéc. p. 2501 à 2503.

(156) CE, sect., 23 oct. 2015, *Ministre de l'Économie et des Finances c/ Chebhoun* : Lebon, p. 359 ; AJDA 2015, p. 2499, concl. Crépey.

(157) CE, 17 févr. 2016, n° 365943, *Bel Haiza*, à paraître au Lebon T. – CAA Paris, 19 oct. 2016, n° 15PA02046, *Mathurin*, inédit – CAA Douai, 13 déc. 2016, n° 14DA00955, *Marie*, inédit.

(158) CE, 14 juin 1989, n° 61229, *Jacquot et SA Moulin Jacquot* : Lebon T., p. 589 – CE, 10 déc. 2014, n° 362742, *M. et Mme B.*, inédit – CAA Marseille, 6 oct. 2015, n° 13MA03050, *SARL Dori*, inédit.

(159) CE, 24 déc. 1875, *Wittersheim c/ Ministre de l'Intérieur* : Lebon, p. 1052 – CE, 3 juin 1996, n° 138185, *Vincent*, inédit.

Tel n'est cependant pas le cas. En effet, le juge doit préserver un principe de neutralité, c'est-à-dire qu'il doit veiller à ce que « la jonction n'influe pas sur le sort réservé aux requêtes tel qu'il aurait été en l'absence de jonction » (160). Ce principe a été expressément formulé tardivement. C'est dans une espèce de 1987 que le Conseil d'État pose « que la jonction de deux requêtes pendantes devant la même juridiction [...] ne peut avoir d'influence sur le sens des décisions à prendre sur chacune d'entre elles » (161). Régulièrement rappelé par les juges du fond (162), le respect de cette obligation vient d'être confirmé par le Conseil d'État (163).

La mise en œuvre de ce principe aboutit à des conséquences logiques. Le principal corollaire est que les parties à une instance ne deviennent pas, par l'effet de la jonction, parties à l'autre instance. Ainsi, en appel, chaque partie ne peut se prévaloir que de ses propres conclusions de première instance, peu important que le juge de première instance ait joint plusieurs requêtes (164). De même, la jonction opérée au stade du jugement de première instance n'autorise pas une partie à présenter des conclusions nouvelles en appel (165). Une analyse similaire doit être faite s'agissant du pourvoi en cassation (166).

De manière remarquable, le principe de neutralité implique que la jonction n'ait pas d'incidence sur la mise en œuvre des voies de droit à l'encontre des jugements l'ayant opéré. Le même jugement peut faire l'objet de deux voies de recours différentes, en fonction de la compétence du juge devant en connaître (167).

Ce principe de neutralité revêt parfois un caractère attractif. Ainsi, lorsqu'une juridiction a joint des requêtes, la juridiction supérieure peut

(160) Jaehnert G., art. préc., p. 2364.

(161) CE, 28 janv. 1987, n° 39145, Association Comité de défense des espaces verts, inédit : AJDA 1987, p. 279, concl. Vigouroux.

(162) CAA Paris, 14 oct. 2008, n° 06PA03339, Fonds de développement des archipels et Société X... : Lebon T., p. 812 – CAA Marseille, 30 juill. 2013, n° 11MA02136, Syndicat des copropriétaires de la Résidence le Neptune, inédit.

(163) CE, 15 déc. 2016, n° 385796, Commune de Chessy, inédit. L'un des corollaires est que malgré une jonction, le juge doit statuer sur les fins de non-recevoir opposé à chaque demandeur dès lors que les conclusions leur sont propres. V. CE, 13 juin 2005, n° 276481, Ville de Chevreuse : Lebon T., p. 1053. Il reste que ce principe vient d'être en partie remis en cause par la décision CE, sect., 5 mai 2017, n° 391925, Fiorentino, à paraître au Lebon, en matière de prononcé d'un non-lieu à statuer.

(164) CE, 5 juill. 1995, n° 138734, Société Compagnie financière de la Beauce : Lebon T., p. 992 à 1002 – CE, 26 juill. 2011, n° 347086, Sroussi c/ Tapie : Lebon T., p. 1066.

(165) CE, 29 déc. 2008, n° 285960, SAS Appia 13, inédit.

(166) CE, 15 déc. 2016, n° 385796, Commune de Chessy, inédit.

(167) CE, 17 juin 2004, n° 265915, Bianchin : Lebon T., p. 636 à 639 – CE, 17 déc. 2007, n° 301317, Dazord : Lebon T., p. 767, 923, 995 et 1032 – CE, 28 avr. 2014, n° 371820, X., inédit.

annuler l'intégralité de la décision, et ce alors même qu'elle n'est saisie que par l'une des parties au litige de première instance (168). De même, le juge n'hésite pas à condamner solidairement une partie perdante et une autre partie requérante qui s'est pourtant désistée de sa demande, et dont les requêtes avaient été jointes (169).

Le juge doit, ensuite, respecter le principe du contradictoire. Il se définit comme « la possibilité pour chacune des parties devant le juge d'être informée des arguments présentés, de prendre connaissance de toutes les pièces du dossier et d'être mise à même de présenter ses propres observations » (170). Ce principe, consacré par le juge administratif dans les années 1960, revêt une importance capitale en matière de jonction. Il faut dire que la jonction conduit nécessairement à regarder les pièces des dossiers comme étant communes aux dossiers joints (171). Cet élément se traduit dans les visas des décisions par l'incise « vu les autres pièces du dossier » (172). Ce constat va mettre à l'épreuve le principe du contradictoire. En effet, si les affaires jointes relèvent d'un même objet, les pièces afférentes aux dossiers joints ne sont pas nécessairement identiques. Par ailleurs, comment le juge peut-il rendre sa décision en se fondant sur des pièces de l'un des dossiers – et n'existant pas dans un autre – tout en respectant le principe du contradictoire ?

Si le juge avait déjà dû ménager la jonction avec le caractère contradictoire de la procédure (173), c'est dans une décision de 2005 (174) qu'il adopte une position nette. Dans cette affaire, M. Belin intentait un pourvoi en cassation contre un arrêt d'une cour administrative d'appel qui avait annulé un jugement d'un tribunal administratif qui faisait droit à ses conclusions, dont il avait décidé la jonction, et avait annulé une délibération par laquelle un conseil municipal avait approuvé le plan d'occupation des sols de la commune. Le requérant invoquait une violation du principe du contradictoire. La haute juridiction estima alors « que si M. Belin, qui devait, en principe, être mis à même de prendre connaissance de toutes les pièces versées au dossier de l'instance ouverte devant la cour administrative d'appel de Paris par l'appel de la commune de Fontenay-aux-Roses contre le jugement du 18 mars 1999,

---

(168) CE, 28 juill. 1999, n° 182167, SA d'HLM Le nouveau logis Centre Limousin : Lebon, p. 272.

(169) CE, 3 févr. 1992, n° 80416, SA Maison Familiale Constructeur et Commune de Saint-Pierre d'Oléron : Lebon T., p. 1230.

(170) Gazier F., « Procédure administrative contentieuse (Principes généraux de la) », Rép. Dalloz Contentieux administratif 2012, n° 103.

(171) CE, 25 juill. 1985, n<sup>os</sup> 58368 et 64969, Commune de Maisons-Laffitte : Lebon T., p. 805, 811 et 812 – CE, 27 juill. 2015, n° 385578, Legayic, inédit.

(172) Gaudemet Y., *Les méthodes du juge administratif*, thèse, 1972, LGDJ, p. 106.

(173) CE, 6 sept. 1993, n° 144393, Tisler, inédit.

(174) CE, 27 juill. 2005, n° 228554, Belin : Lebon T., p. 1042, 1058 et 1061.

fait valoir qu'il n'a pas reçu communication des pièces composant le dossier soumis à enquête publique dans le cadre de l'élaboration du plan d'occupation des sols litigieux, produites par la commune à la demande de la cour, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que cette dernière ne s'est fondée sur ces pièces ni pour censurer le motif retenu par le tribunal administratif de Paris pour annuler la délibération du 24 juin 1997, ni pour écarter les autres moyens soulevés par le requérant en première instance et en appel, dont elle était saisie par l'effet dévolutif de l'appel ». Dès lors, le principe du contradictoire n'a pas été violé. Elle ajoute que « si la cour s'est fondée sur ces pièces pour écarter le moyen tiré de ce que les avis des personnes publiques consultées sur le projet de plan d'occupation des sols [...] ne figuraient pas dans le dossier soumis à enquête publique [...] et si M. Belin soutient que les époux Y., qui avaient seuls soulevé ce moyen, n'ont pas davantage reçu communication des pièces en cause, cette dernière circonstance, à la supposer établie, n'a pas affecté le caractère contradictoire de la procédure à l'égard du requérant, qui ne peut, par suite, utilement s'en prévaloir à l'appui de son recours en cassation ».

Deux éléments doivent être retirés : le premier est que le principe du contradictoire n'est pas violé lorsqu'un juge ne s'est pas fondé sur certaines pièces, non communiquées à une partie, pour adopter une décision (175). Le second est que, malgré la jonction opérée par le tribunal, le principe du contradictoire doit être respecté, dès lors que des voies de recours sont mises en œuvre, uniquement au regard des moyens invoqués dans chaque requête.

Une décision de 2012 prolonge cette décision (176). S'agissant du juge de l'impôt, lorsqu'il a joint les requêtes distinctes présentées par deux requérants, il ne peut, sans méconnaître le caractère contradictoire de la procédure, fonder sa décision à l'égard du deuxième requérant sur un élément qui n'était mentionné que dans la requête du premier sans avoir au préalable communiqué cette requête au deuxième pour lui permettre d'y apporter la contradiction. Si la jonction repose sur l'appréciation de l'opportunité, il reviendra au juge, lorsqu'il joint plusieurs requêtes, de se montrer très vigilant au respect du contradictoire (177).

L'étude du droit positif a révélé la profonde ambivalence du régime de la jonction. La liberté du juge dans le choix de procéder à la jonction est un élément marquant du régime. Cette liberté possède un impact certain sur la structure du contentieux en ce sens qu'elle opère une sorte de bouleversement. Il reste qu'un minimum de principes s'impose au juge. Le respect du principe de neutralité comme de celui du contradictoire constitue les éléments essentiels auxquels la jonction doit se conformer.

---

(175) CE, 22 mai 1996, n° 135746, Colosiez : Lebon T., p. 1094 à 1113.

(176) CE, 29 oct. 2012, n° 346641, Kessler : Lebon T., p. 696 à 919.

(177) CAA Paris, 9 avr. 2015, n° 13PA02409, Rojzman, inédit.

Davantage pratiquée que définie, la jonction est une de ces notions que le Doyen Vedel qualifierait probablement de fonctionnelle. Qu'il s'agisse de déroger aux règles de compétences ou de simplifier le déroulement de l'instruction, elle a une fonction : la bonne administration de la justice. Il reste que son régime ne correspond pas tout à fait à une mesure d'administration de la justice puisqu'elle doit respecter les principes de neutralité et du contradictoire, ce qui peut, alors, conduire à une réformation en cas de violation. Plus qu'une « présentation formelle » (178), la jonction en droit administratif, possède sa propre particularité. Mais, finalement, n'est-ce pas là, la « force créatrice » (179) du droit administratif qui sait s'emparer d'une notion, tout en l'adaptant aux exigences et aux principes particuliers de sa finalité ?

Geoffroy LEBRUN

*Avocat, Collaborateur externe d'avocats  
au Conseil d'État et à la Cour de cassation,  
Docteur en droit*

---

(178) Crépey É., concl. préc., p. 1502.

(179) Ripert G., *Les forces créatrices du droit*, 2<sup>e</sup> éd., 1955, LGDJ.