

Permis de construire

Quand le juge traque les requérants abusifs

Amorcée au cours de l'année 2012 par une reconnaissance plus large par le juge judiciaire des actions en responsabilité liées à des abus de droit en matière d'urbanisme, la protection des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme est aussi assurée par les juges administratif et pénal.

LES AUTEURS



ELSA SACKSICK,
avocate à la Cour,
associée
Adden avocats



MAXIME GIRIN,
juriste,
Adden avocats

Le 22 janvier 2014, la chambre criminelle de la Cour de cassation a confirmé l'important arrêt de la cour d'appel de Paris en date du 9 novembre 2012 qui, pour la première fois, condamnait pénalement des auteurs de recours abusifs contre des permis de construire. Cet arrêt s'inscrit dans un contexte marqué par une protection accrue en faveur des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme à l'encontre des recours malveillants, même s'il faut d'emblée surligner le caractère très particulier des faits de l'espèce. Amorcé en 2012, par une reconnaissance plus large par le juge judiciaire des actions en responsabilité liées à des abus de droit en matière d'urbanisme, ce mouvement a pris une nouvelle ampleur récemment avec l'ouverture de la procédure en recours abusif devant le juge administratif par l'ordonnance du 18 juillet 2013 et cette première condamnation pénale pour cause d'escroquerie, signes que les temps changent vers de plus en plus de garanties pour les foncières, promoteurs, investisseurs et constructeurs immobiliers.

Le recours malveillant, une réalité

Le droit au recours et l'abus de droit

A titre liminaire, rappelons une évidence: la possibilité de pouvoir exercer un recours est, en droit de l'urbanisme comme dans toute matière, un droit fondamental. Considéré par le Conseil d'Etat comme un principe général du droit pouvant être exercé même en l'absence de texte à l'encontre de tout acte (1), le droit au recours est également garanti par le juge communautaire (2) et consacré par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (3), comme par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (4). Plus encore, le Conseil constitutionnel lui a reconnu valeur constitutionnelle (5) en le déduisant des dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (6).

Dès lors, et sous réserve de respecter les conditions de recevabilité propres à la matière, la possibilité pour chaque personne y ayant intérêt de pouvoir exercer un recours

contre un permis de construire se doit, par principe, d'être garantie. Toutefois, ce droit au recours à une résonance particulière en droit de l'urbanisme du fait de ses conséquences importantes pour les projets autorisés. En effet, et quand bien même l'exercice d'un recours n'emporte, en théorie, pas d'effet suspensif, l'avancement d'un projet est en pratique paralysé par l'introduction d'une action en annulation de l'autorisation d'urbanisme. Les raisons en sont connues: le refus des investisseurs de s'engager plus avant dans un climat d'incertitude sur le devenir du permis, ce qui se matérialise par la présence dans les contrats de vente, comme de financement, de clauses suspensives tenant à la purge par l'autorisation administrative de tous recours contentieux, notamment au regard du risque d'annulation qui ne peut jamais être totalement écarté au vu de la grande complexité du droit de l'urbanisme.

Les porteurs de projets se trouvent donc, lorsqu'un recours est exercé contre l'autorisation de construire, devant un choix peu engageant: attendre le dénouement du contentieux, et perdre nécessairement temps et argent, ou négocier avec le requérant son désistement par voie transactionnelle. Si cette alternative peut néanmoins s'admettre lorsque le recours est exercé de bonne foi et sur des fondements à tout le moins sérieux, elle devient vite insupportable pour les promoteurs dès lors que le recours est exercé dans un simple but dilatoire visant, au mieux, à empêcher le projet d'avancer, au pire, à profiter de la situation pour négocier son retrait.

Des abus difficilement sanctionnés

Or les bénéficiaires de permis ont longtemps été démunis face à ces recours qualifiés d'abusifs. Le juge administratif refusait en effet, sur le fondement de sa jurisprudence «Noble» (7) applicable à tous les recours pour excès de pouvoir, d'accueillir des conclusions reconventionnelles visant à la condamnation de l'auteur d'un recours abusif au paiement de dommages et intérêts (8), «en raison de la nature particulière du recours pour excès de pouvoir». Le juge administratif acceptait seulement, de sa propre initiative et avec parcimonie, de condamner sur le fondement de l'article R.741-12 du code de justice administrative les auteurs de requêtes abusives au paiement d'une amende

dont le montant ne pouvait, en tout état de cause, dépasser 3000 euros. Outre son utilisation peu fréquente (9), l'effet de cette disposition est en tout état de cause très limité, ne dissuadant pas les requérants du fait de son montant peu élevé et ne permettant pas aux titulaires des permis attaqués ni de la demander ni d'être indemnisés.

Dès lors, la seule possibilité ouverte pour les pétitionnaires était d'intenter, dans un second temps et devant le juge civil, une procédure en abus de droit à l'encontre du ou des requérants. Malgré une première marquante (10), avec la condamnation d'une association qui, malgré son absence manifeste de qualité pour agir, avait fait appel du rejet de sa requête et entraîné la caducité de la promesse de vente du terrain siège du permis contesté, cette procédure a été très peu utilisée pendant près de vingt ans, les quelques actions en justice réalisées sur ce fondement étant de surcroît généralement rejetées (11).

L'année 2012 marquait, toutefois, un progrès en faveur des bénéficiaires de permis de construire, avec notamment deux décisions significatives : d'une part, la condamnation d'une société au versement de 385873 euros pour avoir maintenu pendant quatre ans un recours qui « avait été inspiré non par des considérations visant à l'observation des règles d'urbanisme mais par la volonté de nuire aux droits du bénéficiaire », avec notamment pour conséquence de bloquer totalement la mise en œuvre du permis (12); d'autre part, une condamnation d'un montant de 1451076 euros pour une société manifestement constituée dans le seul objet d'exercer un recours abusif dans un objectif de chantage au désistement (13). Par ailleurs, rappelons qu'en 2008 la Cour de cassation avait déjà censuré une cour d'appel qui avait jugé que « celui qui se prévaut [de l'existence d'un abus dans l'exercice d'une action en justice] doit démontrer que ce droit a été exercé dans l'intention de nuire », en considérant que « toute faute dans l'exercice des voies de droit est susceptible d'engager la responsabilité de son auteur » (14).

droit à une indemnisation. En effet, outre la nécessité de démontrer le caractère manifestement excessif de l'exercice du recours, il fallait, par ailleurs, impérativement démontrer que ce recours avait rendu impossible, malgré son absence de caractère suspensif, la mise en œuvre du permis de construire (15). Ce caractère cumulatif des conditions rendait en pratique très difficile l'obtention d'une condamnation du requérant abusif.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la réforme importante du contentieux de l'urbanisme conduite par l'ordonnance du 18 juillet 2013 (16), faisant suite au rapport « Labetoulle » remis le 25 avril 2013. Réduisant nettement la reconnaissance de l'intérêt pour agir des requérants (17) et encadrant le régime des transactions de désistement d'instance (18), cette ordonnance a créé un article L.600-7 dans

À NOTER

La reconnaissance de ce caractère abusif des recours était parcimonieuse en raison des critères très exigeants fixés par le juge judiciaire pour ouvrir droit à une indemnisation.

le code de l'urbanisme permettant au bénéficiaire d'un permis attaqué de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire. Cet article est ainsi rédigé : « Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel » (19).

Dans l'attente des premiers jugements rendus sur ce fondement, et notamment de la détermination jurisprudentielle de l'étendue de son champ d'application, ce nouveau dispositif semble en tout état de cause remédier à nombre des défauts relevés de l'ancienne procédure. Tout d'abord, si deux conditions (20) sont toujours exigées pour que soit identifiée l'existence d'un recours abusif, celles-ci semblent cependant plus souples que les critères précédemment retenus par le juge judiciaire. Ensuite, le choix retenu d'une demande faite par conclusions reconventionnelles permet au bénéficiaire de présenter celle-ci non seulement au même juge que celui traitant la requête principale, mais également dans le même temps, et donc sans avoir à attendre la fin de l'instance.

Pour autant, cette nouvelle voie de droit n'échappe pas non plus à la critique. En effet, en liant le recours en annulation et la demande reconventionnelle en dommages et intérêts, le risque d'un allongement significatif de la procédure n'est pas à négliger, notamment si l'évaluation du préjudice subi par le bénéficiaire du fait de ces recours doit faire l'objet d'une expertise judiciaire. Identifié, dans son rapport, par le groupe de travail « Labetoulle », ce risque pourrait s'avérer très préjudiciable pour les pétitionnaires, car retardant encore plus la purge définitive de leurs autorisations et donc le début des travaux. La question se pose donc, déjà, de savoir si ce mécanisme sera réellement à même de donner son plein effet.

(...)

RÉFÉRENCES

• Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, NOR: ETLX1317296R, JO du 19 juillet 2013.

Le recours malveillant en voie de disparition ?

La reprise en main du contentieux par le juge administratif

Malgré ces avancées, cette procédure restait largement insuffisante face aux besoins de protection des pétitionnaires. Déjà, parce qu'elle obligeait le bénéficiaire du permis victime d'un recours abusif à intenter une action devant le juge judiciaire, nécessairement postérieurement à la fin de la procédure administrative, et n'était donc pas efficiente en termes de délais. Par ailleurs, le scindé de la procédure entre les deux ordres juridiques posait une réelle difficulté puisque le juge chargé de déterminer le caractère abusif de la procédure n'était pas celui ayant eu à juger de l'action principale. Surtout, la reconnaissance de ce caractère abusif des recours était parcimonieuse en raison des critères très exigeants fixés par le juge judiciaire pour ouvrir

À LIRE

- **Rapport du groupe de travail «Pelletier», remis le 25 janvier 2005 aux ministres de la Justice et de l'Équipement, du Transport et de l'aménagement du territoire.**
- **Rapport du groupe de travail «Labetoulle», remis le 25 avril 2013 au ministre de l'Égalité des territoires et du Logement.**

La nouvelle condamnation pénale

Si cette réforme laisse quelques questions en suspens, notamment celle du maintien de la voie de droit devant le juge judiciaire (21) ou de la possibilité pour les défendeurs autres que le bénéficiaire de s'en prévaloir (22), elle marque une étape importante vers une réelle protection des titulaires de permis de construire contre les tiers malveillants. D'autant qu'à cet arsenal juridique s'est récemment ajoutée une nouvelle voie, pénale cette fois, ouverte par la chambre criminelle de la Cour de cassation (23).

Confirmant un arrêt rendu par la cour d'appel de Paris du 9 novembre 2012 (24), la Cour de cassation a retenu le chef d'accusation d'escroquerie à l'encontre d'auteurs de recours contre des permis de construire et confirmé la condamnation de ceux-ci à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à dix-huit mois avec sursis, assorties de condamnations civiles importantes. Les faits de l'espèce étaient, il est vrai, très éloquents : en six mois, quatre recours avaient été déposés contre des projets immobiliers de grande envergure à travers la France. Deux de ces recours avaient finalement été abandonnés moyennant signature de transactions onéreuses (respectivement 2,5 et 3 millions d'euros), les deux autres négociations ayant été stoppées à la suite de l'ouverture d'une enquête sur ces agissements, laquelle a permis de mettre à jour un système dans lequel intervenaient trois acteurs principaux : deux anciens salariés de haut rang d'une société maître d'ouvrage de certains des projets, ainsi que l'avocat-conseil de cette même société. Ceux-ci, en passant par des connaissances leur servant de prête-noms, ont profité de leurs informations pour former les recours, notamment en procédant à des acquisitions dans le voisinage simultanément à la délivrance des autorisations (25), dans le but évident de négocier, ensuite, leur désistement de manière transactionnelle.

Faisant la synthèse de ces constats, la Cour de cassation a ainsi jugé que « si l'exercice d'une action en justice constitue un droit, son utilisation, hors le dessein de faire assurer ou protéger un droit légitime et après qu'un intérêt à agir eut été artificiellement créé dans le seul but d'obtenir le versement de sommes au titre d'une transaction, consti-

tue une manœuvre déterminante de la remise des fonds », et a condamné en conséquence les requérants. La difficulté, au regard de la définition pénale de l'escroquerie (26), consistait à démontrer en quoi les manœuvres frauduleuses, que constituaient l'usage de prête-noms et la création artificielle d'un intérêt à agir, avaient conduit au versement de sommes. Selon la Cour de cassation, comme avant elle la cour d'appel de Paris, ce lien de causalité est constitué par l'action en justice qui, fondée sur les manœuvres frauduleuses évoquées, avait pour cause essentielle la signature d'une transaction par la personne attaquée et non la défense d'un droit légitime : c'est donc le recours lui-même qui caractérise l'élément déterminant de la qualification pénale. S'il convient de rester prudent sur la portée exacte de cet arrêt, au vu des faits d'espèces d'une particulière gravité, le principe ainsi dégagé reste relativement large. Enfin, notons que si les espèces aujourd'hui ne manquent pas où l'intérêt pour agir des requérants est facticement créé, notamment par des acquisitions concomitantes à la délivrance de l'autorisation, l'application des nouvelles règles de recevabilité ne le permet plus, puisque c'est à la date de l'affichage en mairie de la demande de permis de construire que cet intérêt à agir devra être apprécié (27). Pouvant être sanctionnés financièrement, comme pénalement, les auteurs de recours abusifs vont peut-être commencer à réfléchir avant de se lancer dans des contentieux qui risquent de ne plus leur être si lucratif. A suivre.

À RETENIR

- **Une protection réelle. Si l'ordonnance de 2013 laisse quelques questions en suspens, elle marque une étape importante vers une réelle protection des titulaires de permis de construire contre les tiers malveillants. A cet arsenal juridique s'est ajoutée la voie, pénale cette fois, ouverte par la chambre criminelle de la Cour de cassation.**

(1) CE, 17 février 1950, « Dame Lamotte », req. n°86949.

(2) CJCE, 15 mai 1986, aff. 222-84.

(3) Art. 13 de la CESDH : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

(4) Art. 47 de la CDFUE.

(5) Cons. const., déc. n°96-373 DC., 9 juin 1996, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(6) Art. 16 de la DDHC : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. »

(7) CE, 24 novembre 1967, « Sieur Noble », req. n°66271.

(8) Une application récente en droit de l'urbanisme : CAA de Marseille, 20 juin 2013

« SAS Design Méditerranée », req. n°12MA03952.

(9) Pour un exemple d'application : CE, 23 janvier 2008, « Epx M. », req. n°308591.

(10) CA d'Aix-en-Provence, 1^{er} ch., 18 décembre 1991, commenté par Bouyssou (F).

« La responsabilité civile pour abus de droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire », RFDA 1993, p.149.

(11) Par ex. : CA de Lyon, 2 décembre 2003, req. n°2002/02816 ; Cass. 3^e civ.,

2 décembre 2008, pourvoi n°07-19645.

(12) Cass. 3^e civ., 5 juin 2012, pourvoi n°11-17919.

(13) TC de Marseille, 4 octobre 2012, req. n°2012F00005.

(14) Cass. 2^e civ., 11 septembre 2008, pourvoi n°07-18483.

(15) Cass. 3^e civ., 4 décembre 2012, pourvoi n°11-26110.

(16) Ord. n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme,

NOR : ETLX1317296R, JO du 19 juillet 2013.

(17) Ajout des articles L.600-1-2 et L.600-1-3 dans le code de l'urbanisme : une action n'est recevable que si le permis contesté affecte directement les conditions d'occupation ou de jouissance du bien que le requérant détient ou occupe, cet intérêt pour agir devant, par ailleurs, être apprécié au moment de l'affichage en mairie de la demande de permis.

(18) Ajout de l'article L.600-8 dans le code de l'urbanisme rendant obligatoire l'enregistrement de ces transactions auprès de l'administration fiscale.

(19) En vertu du 2^e alinéa, les associations bénéficient d'une présomption d'agir dans le cadre de la défense de ses intérêts légitimes.

(20) La mise en œuvre du recours dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes, d'une part, l'existence d'un préjudice excessif pour le bénéficiaire, d'autre part.

(21) Question non tranchée par cet article L.600-7 et par le rapport « Labetoulle »,

qui laisse le soin de la faire aux juridictions de l'ordre judiciaire elles-mêmes.

(22) Notamment la collectivité autorisant le permis : en effet, alors que le rapport « Labetoulle » entendait permettre au « défendeur à l'instance » de présenter de telles conclusions, la lettre de l'article L.600-7 n'ouvre cette possibilité qu'au seul « bénéficiaire de l'autorisation ».

(23) Cass. crim., 22 janvier 2014, pourvoi n°12-88042.

(24) CA de Paris, 13^e ch., 9 novembre 2012, req. n°09/13088.

(25) Sur les quatre recours, trois ont en effet été formés par des sociétés immobilières, jusque-là en sommeil, qui avaient acquis, concomitamment à la délivrance des autorisations d'urbanisme des projets immobiliers, des droits réels ou personnels dans le voisinage leur permettant d'exercer une action en annulation.

(26) Art. 313-1 du code pénal.

(27) Art. L.600-1-3 du code de l'urbanisme créé par l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 et pour les associations art. L.600-1-1 du code de l'urbanisme créé par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006.