



JEAN-MARC PETIT,
avocat associé, cabinet Adamas

Victimes

Les titulaires de permis annulés, les destinataires de refus de permis illégaux, les voisins se plaignant de permis indûment délivrés peuvent engager la responsabilité de la collectivité.

Préjudices

Seuls les préjudices liés directement à la décision prise et présentant un caractère certain ouvrent droit à réparation. Les montants d'indemnité peuvent être significatifs.

Indemnités exclues

Il faut distinguer selon les hypothèses et situations rencontrées. L'absence de préjudice certain, l'imprudence ou la faute de la victime sont totalement ou partiellement exonératoires.

Urbanisme

Illégalité ou refus de permis : quels risques indemnitaires ?

L'illégalité d'un permis de construire ou d'un refus de permis expose la collectivité concernée à des risques de condamnation à des dommages et intérêts. En effet, la victime de cette illégalité, à savoir le pétitionnaire lorsqu'il s'agit d'un refus, le titulaire du permis ou un tiers, peut décider d'engager la responsabilité de celle-ci pour faute devant le tribunal administratif, en vue d'obtenir la réparation du préjudice qu'elle a subi.

Les hypothèses rencontrées en pratique sont relativement variées. Lorsqu'il s'agit d'une autorisation accordée, son titulaire a pu engager les travaux sur la base d'un permis qui a été ultérieurement annulé; il a pu être la victime, par exemple, d'une inondation et peut soutenir que le permis n'aurait pas dû lui être délivré (l'acheteur de la construction peut également exciper de l'illégalité du permis); enfin, une fois la construction réalisée, un voisin peut constater le non-respect par le permis des règles d'implantation par rapport aux

limites séparatives (1). Pour un refus de permis, le pétitionnaire a pu perdre le bénéfice de la promesse de vente signée avec le propriétaire du terrain et ne pas vouloir conserver la charge de ses frais ou renoncer définitivement aux bénéfices qu'il escomptait.

L'ABSENCE DE RECOURS CONTRE LA DÉCISION ELLE-MÊME N'A PAS D'INCIDENCE

Les collectivités ne doivent pas se croire protégées par le caractère définitif d'un refus ou d'un permis délivré. En effet, pour engager l'action en indemnité, l'intéressé n'a pas nécessairement à attaquer la décision en cause, permis accordé ou refus, dans le délai de deux mois de sa réception (2). Il suffit que sa demande d'indemnité, préalable au contentieux, parvienne à la collectivité concernée dans le délai de la déchéance quadriennale, conformément à la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et

les établissements publics. Le contentieux indemnitaire peut ainsi être engagé soit après un contentieux en annulation, soit indépendamment d'un contentieux en annulation. Dans ce dernier cas, la légalité du permis ou du refus est discutée dans le cadre de l'instance indemnitaire, alors que dans le premier cas, elle est supposée avoir été examinée dans le cadre du recours en annulation.

En matière de refus de permis, il n'est pas rare que les constructeurs procèdent en deux temps lorsqu'ils sont déjà propriétaires du terrain ou, lorsqu'ils ne le sont pas, s'ils parviennent à proroger leurs accords avec le propriétaire jusqu'au jugement du tribunal. S'ils perdent immédiatement le bénéfice de la promesse de vente, ils peuvent être tentés d'engager directement une action indemnitaire. Dans tous les cas, la collectivité – et, le cas échéant, sa compagnie d'assurances – peut réserver une suite favorable à la demande après avoir mesuré les risques encourus et s'orienter vers une transaction. Si aucun accord amiable n'intervient, le tribunal administratif, une fois saisi par la victime, va vérifier, dans toutes les hypothèses ci-dessus, si les préjudices invoqués par le requérant sont réels et certains, et s'ils sont directement liés à l'illégalité de la décision. Ces conditions doivent être impérativement réunies pour donner lieu à une condamnation financière. C'est là que les enjeux, les risques financiers et également les raisonnements juridiques suivis diffèrent selon les hypothèses rencontrées.

LES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES

DEMANDE DE DOMMAGES ET INTÉRÊTS ÉMANANT DU TITULAIRE DU PERMIS OU DU PROPRIÉTAIRE DE LA CONSTRUCTION

Lorsque l'hypothèse est celle d'un permis de construire annulé, sans qu'il ait été mis en œuvre par son titulaire, le bénéfice qu'il aurait pu retirer de la construction envisagée n'est pas indemnisable, le juge considérant qu'on ne peut obtenir une indemnité à raison d'une opération qui est «elle-même illégale» (3).

En revanche, la collectivité peut d'abord avoir à supporter les frais et les études engagés postérieurement à la délivrance de permis (4), comme des études d'exé-

cution ou des sondages. Les conséquences d'une éventuelle interruption des travaux à la suite de l'annulation sont également indemnisables. Ainsi, il peut être obtenu réparation de la part des travaux déjà réalisés, restés inachevés du fait de l'interruption des travaux et qui ne peuvent pas être réutilisés pour une construction future, de même que des frais de démolition de ces parties de construction et les dommages annexes (5). Les frais afférents à des condamnations judiciaires prononcées du fait de l'annulation du permis sont également indemnisables (6).

Aujourd'hui, les situations «à risques» pour les collectivités sont toutefois moins nombreuses. En effet, depuis l'institution de la procédure de référé-suspension, avec présomption d'urgence au profit des tiers qui contestent le permis, ces derniers peuvent saisir le juge des référés préventivement ou dès le commencement des premiers travaux, ce qui rend, a priori, plus rares les interruptions de chantier alors que les travaux sont largement avancés.

La même tendance concerne les démolitions liées à une méconnaissance des règles d'urbanisme par le permis de construire. En effet, sur la base des dispositions actuelles de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme, la démolition d'une construction réalisée conformément au permis délivré n'est encourue que si, d'une part, le permis a été annulé par le tribunal administratif et si, d'autre part, la construction est située dans un secteur bénéficiant d'une protection particulière. Ainsi, il n'y a pas de risque de démolition si le permis n'a pas été attaqué, la possibilité d'attaquer un permis ayant par ailleurs été réduite pour les associations et les tiers par les réformes récentes du contentieux de l'urbanisme (7). Et si le permis a été annulé, il

RÉFÉRENCES

Code de l'urbanisme (C. urb), art. L.480-13.

n'y aura pas de démolition lorsque le secteur dans lequel est située la construction n'est pas protégé. Ces évolutions réduisent indirectement les hypothèses d'interruptions de travaux et de démolitions susceptibles, une fois opérées, de donner lieu à une action en indemnité à l'encontre de l'autorité ayant délivré le permis.

Dans toutes les situations, la collectivité va bien entendu tenter de limiter sa responsabilité. Celle-ci est en effet «susceptible d'être atténuée par la faute que commet le demandeur en présentant une demande tendant à la délivrance d'un permis de construire qu'il sait être illégal» (8) ou «dont il ne pouvait ignorer qu'elle n'était pas conforme aux dispositions du plan d'urbanisme alors en vigueur» (9). Cette connaissance de l'illégalité par la victime est bien entendu difficile à caractériser et la jurisprudence tient nécessairement compte de la nature de l'illégalité, de son caractère évident ou non, et de la qualité de la victime.

Récemment, le Conseil d'Etat a exonéré une collectivité de toute responsabilité après avoir considéré que le bénéficiaire du permis illégalement accordé avait, dans l'affaire qui lui était soumise, pris des risques excessifs et fait preuve «d'une particulière imprudence», au vu notamment des dispositions de son acte d'achat et de la situation du terrain au regard des dispositions de la loi «littoral» (10).

De la même manière, en cas d'événement naturel survenu après la construction, et s'il est considéré que le permis aurait dû être refusé, ou au moins être accordé sous

réserve de prescriptions particulières, la discussion porte souvent sur l'éventuel partage des responsabilités. Par exemple, il appartient au constructeur de vérifier si le terrain, situé à proximité immédiate d'un cours d'eau, est exposé à ses crues éventuelles et il commet une imprudence s'il sollicite la délivrance d'un permis de construire dans cette zone qui était inondable (11).

DEMANDE DE DOMMAGES ET INTÉRÊTS ÉMANANT D'UN TIERS AU PROJET DE CONSTRUCTION

Le voisin qui se plaint d'une construction autorisée par un permis de construire illégal peut prétendre à la réparation de son préjudice si les inconvénients qui résultent de cette illégalité sont supérieurs à ce qui serait résulté pour lui d'une construction conforme aux règles d'urbanisme (12). Il obtient une indemnité si, par exemple, le dépassement de la hauteur maximale fixée par le PLU ou la proximité d'une façade ne respectant pas la distance minimale requise altèrent particulièrement la vue et l'ensoleillement dont il disposait. La dépréciation de la valeur vénale d'un immeuble et les préjudices d'exploitation avérés peuvent être indemnisés. A reçu une indemnité, à ce titre, l'exploitant d'une maison de retraite à proximité de laquelle avait été autorisée la réalisation d'un supermarché dont la taille était sensiblement supérieure à celle que permettait le document d'urbanisme (13).

En revanche, le caractère de la zone peut être pris en compte par le juge. Ainsi, les vues depuis l'étage et les fenêtres en pignon d'une maison sur une façade située à plus de dix mètres, même irrégulièrement autorisée au regard des règles d'urbanisme, n'ont pas été considérées comme indemnisables dès lors que le quartier était déjà bien urbanisé (14).

DEMANDE DE DOMMAGES ET INTÉRÊTS ÉMANANT DU PÉTITIONNAIRE À LA SUITE D'UN REFUS ILLÉGAL

En cas de refus de permis illégal, les opérateurs éprouvent encore des difficultés à obtenir du juge des référés du tribunal administratif la suspension de la décision de refus et l'injonction adressée à la collectivité d'avoir à statuer à nouveau sur la demande de permis. Pour caracté-

Limiter les risques de démolition

L'article L.480-13 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 111 de la loi «Macron» du 6 août 2015 pour limiter les risques de démolition en cas de permis de construire illégal liste les quinze zones protégées dans lesquelles des démolitions sont susceptibles d'être ordonnées à la suite de l'annulation d'un permis. Parmi ces zones, figurent les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, les secteurs sauvegardés, les abords des monuments historiques classés ou inscrits, les zones Natura 2000, etc.

riser l'urgence, qui ne se présume pas dans cette situation, ils doivent en effet faire état de circonstances particulières. La jurisprudence du Conseil d'Etat a tendance à s'assouplir et admet que la perte d'une promesse de vente peut suffire (15), mais les juges de première instance restent relativement exigeants (16).

Si le référé échoue, les délais de jugement au fond des tribunaux administratifs risquent de consolider le préjudice et de rendre impossible à court terme la réalisation de l'opération. C'est généralement dans cette situation que le contentieux indemnitaire est engagé ou utilisé comme un moyen de pression sur la collectivité.

Dans cette hypothèse, et contrairement à la première, les juridictions administratives admettent d'abord, en principe, le remboursement des dépenses exposées inutilement, comme les frais d'établissement de la demande de permis de construire, les honoraires de l'architecte, ceux du géomètre en vue de l'acquisition du terrain, pourvu que les justificatifs de ces dépenses ou des créances de ces prestataires soient fournis (17). Si la construction a été simplement retardée, le préjudice afférent à l'évolution du coût de la construction peut être indemnisé (18). Récemment, la cour administrative d'appel de Douai a constaté que le refus de permis avait conduit les pétitionnaires à reporter leur projet de construction d'une résidence principale et à supporter, dans cette attente, le coût d'un loyer pendant une durée d'environ quatre ans», ce qui justifiait le versement d'une indemnité à ce titre (19).

L'indemnisation du manque à gagner lié à l'absence de commercialisation du

programme, si elle est juridiquement possible depuis un arrêt du Conseil d'Etat de 1983 (20), est rarement accordée. La sévérité du juge administratif sur ce volet s'explique en réalité par la difficulté pour les pétitionnaires d'établir la réalité des bénéfices et de la marge attendus, et de donner ainsi une certitude à leurs prévisions initiales. Ainsi, le préjudice constitué par la perte des bénéfices escomptés est-il souvent considéré comme purement éventuel.

Les arrêts rendus fournissent souvent assez peu d'indications sur les raisons pour lesquelles ce préjudice est indemnisé ou ne l'est pas (21) et les divergences d'appréciation entre les juridictions sur une même affaire ne sont pas rares. Il y a peu de temps, par exemple, la cour administrative d'appel de Nantes a condamné une commune à verser à un pétitionnaire une somme de 210 000 euros incluant une indemnité au titre du manque à gagner. Mais, saisi par la commune d'une demande de sursis à exécution de cette condamnation, le Conseil d'Etat a fait droit à cette demande, estimant notamment que le lien de causalité entre le refus et ce préjudice ne lui paraissait pas établi (22).

Les exemples de condamnation par le Conseil d'Etat existent toutefois (23) ce qui signifie donc que les collectivités ne doivent pas négliger le risque d'avoir à verser des indemnités à ce titre. Les montants peuvent alors être significatifs selon l'importance des programmes de construction et le dynamisme des marchés immobiliers concernés. En pratique, les contentieux de ce type restent cependant peu fréquents, les opérateurs préférant souvent, lorsque

cela est possible, discuter avec la collectivité de modifications de programme ou du financement des équipements publics induits par leurs projets.

ACTION RÉCURSIVE DES COLLECTIVITÉS

Dans tous ces cas, la collectivité qui s'attend à une condamnation peut être tentée d'appeler en garantie l'autorité qui a instruit la demande de permis et qui lui a proposé le projet de décision incriminée. Toutefois, ces appels en garantie aboutissent rarement. Les conventions passées pour l'instruction des autorisations d'urbanisme reprennent en effet fréquemment les principes dégagés par la jurisprudence administrative, qui profitaient largement à l'Etat: c'est seulement si le service instructeur a commis une faute en refusant ou en négligeant d'exécuter un ordre ou une instruction de l'autorité signataire des permis que la garantie est due (24).

Ces cas sont extrêmement rares et cette jurisprudence ne couvre pas l'hypothèse habituelle d'une simple erreur dans l'application des règles d'urbanisme... Quant à la responsabilité de l'Etat qui n'a pas décelé l'irrégularité du permis ou du refus de permis dans le cadre du contrôle de légalité, on sait qu'elle ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde (25) et qu'une telle faute est très rarement caractérisée. ●

(1) Il s'agit bien ici de la non-conformité du permis lui-même et de la construction aux règles d'urbanisme. Nous ne visons pas le non-respect de règles de droit privé ou l'existence de troubles anormaux de voisinage, qui n'engagent pas la responsabilité de la collectivité, dès lors que les autorisations d'urbanisme sont délivrées sous réserve du droit des tiers.

(2) CE, 8 juillet 1977, req. n° 04031: il s'agit d'un principe général.

(3) CE, 15 mars 1989, req. n° 66906.

(4) CAA de Bordeaux, 12 juin 2007, req. n° 058X00217.

(5) CE, 8 juillet 1977, req. n° 00016.

(6) CE, 5 octobre 1988, req. n° 53511.

(7) C. urb., art. L.600-1-2, issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 et art. L.600-1-1.

(8) CE, 12 novembre 1975, req. n° 94825.

(9) CE, 21 septembre 1990, req. n° 67776.

(10) CE, 9 octobre 2015, req. n° 367604.

(11) CE, 2 octobre 2002, req. n° 232720.

(12) CE, 14 décembre 1988, req. n° 67353.

(13) CE, 13 février 2004, req. n° 254589: supermarché dont la longueur de 51 mètres dépassait de 20 mètres celle que permettait le plan d'occupation des sols.

(14) CE, 30 juin 1976, req. n° 96295.

(15) CE, 30 décembre 2014, req. n° 376476.

(16) Par exemple, la motivation d'une récente ordonnance du président du tribunal administratif de Lyon alors que la promesse de vente comportait une date de réitération proche: «Considérant que la société XXX par ailleurs est une petite entreprise de promotion immobilière dont le volume d'activité ne représente annuellement qu'un très faible nombre d'opérations, ainsi qu'en attestent les pièces comptables versées aux débats, et dont la pérennité est en partie tributaire du projet litigieux, qui mobilise l'essentiel de ses moyens; que l'arrêté attaqué doit ainsi être regardé, dans les circonstances particulières de l'espèce, comme portant

une atteinte grave et immédiate à sa situation; que, par suite, (...) la condition d'urgence est remplie.» (ordonnance du 3 avril 2015, n° 502367).

(17) CE, 11 avril 2014, req. n° 360081: indemnité de 88 000 euros environ.

(18) CE, 10 octobre 1986, req. n° 58240.

(19) CAA de Douai, 9 juillet 2015, n° 14DA00174.

(20) CE, 11 mai 1983, Rec. CE p. 916, concl. Robineau.

(21) CE, 6 février 1987, req. n° 63614.

(22) CAA de Nantes, 14 juin 2013, req. n° 11NT02135

et CE, 26 mai 2014, req. n° 375100.

(23) CE, 6 février 1987, req. n° 63614 - 26 octobre 1988, req. n° 79400 - 24 octobre 1990, req. n° 52874.

(24) CAA de Nantes, 2 mai 2014, req. n° 12NT02086 -

CAA de Marseille, 23 juin 2014, req. n° 12MA01222.

(25) CAA de Douai, 27 septembre 2012, req. n° 11DA01322.