

La fraude et le permis de construire

Pour obtenir un permis de construire, certains pétitionnaires font parfois preuve de mauvaise foi et tentent de duper l'administration sur la réalité de leur projet de construction en induisant les services instructeurs en erreur. Ces comportements sont cependant particulièrement difficiles à qualifier de frauduleux, les juges donnant une interprétation stricte de cette notion.

En principe, en application des dispositions de l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme, les autorisations d'urbanisme ne peuvent être retirées que dans un délai de trois mois suivant la décision et seulement à la condition d'être illégales. Passé ce délai, sauf demande expresse de la part de leur bénéficiaire, ces autorisations ne seront plus susceptibles de retrait.

Or, l'une des caractéristiques emportées par la reconnaissance de la fraude est précisément d'effacer toute condition de délai pour le retrait de l'acte administratif obtenu frauduleusement.

Dès lors, nombre de collectivités souhaiteraient pouvoir établir le caractère frauduleux de certaines demandes d'autorisation, afin de retirer le permis de construire obtenu frauduleusement.

Cette volonté est d'autant plus forte que l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme (relatif aux sanctions pénales applicables en cas de travaux réalisés en méconnaissance de l'autorisation délivrée) s'avère souvent être un dispositif insuffisant de sanction des pétitionnaires malintentionnés.

À ce titre, lorsque des poursuites pénales ont lieu, les peines sont rarement lourdes et les mesures de restitution rarement prononcées. Aussi, les agents peuvent se sentir dépossédés de cette procédure une fois le procès-verbal d'infraction dressé et transmis au parquet compétent.

Ce faisant, en cas de fraude, il est particulièrement utile de pouvoir l'établir.

Toutefois, bien que révélant fréquemment des erreurs (par exemple, des mentions erronées portant sur la surface de plancher à réaliser, sur la qualité du pétitionnaire, sur l'identité des parcelles, etc.),

les dossiers de demande d'autorisation d'urbanisme sont rarement considérés par le juge administratif comme entachés de fraude.

En effet, comme l'indique le Conseil d'État, « la fraude suppose, pour pouvoir être caractérisée, que le pétitionnaire ait procédé à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet » (CE 21 novembre 2012, n° 350684).

Ainsi, la seule erreur, quand bien même aurait-elle eu une incidence sur le sens de la décision de l'autorité administrative, n'est pas suffisante pour qualifier la fraude.

La caractéristique essentielle de la fraude réside dans « l'intention de tromper l'administration » (CE 9 octobre 2017, n° 398853) constitutive d'une « manœuvre frauduleuse ».

Toute la difficulté repose donc sur la question de l'existence de cette intention de tromper et la manière dont le juge l'identifie.

Sur ce point et concrètement, le juge administratif déduit l'intention de tromper de la connaissance établie du pétitionnaire du caractère erroné ou incomplet de sa demande (1) antérieurement à la délivrance de l'autorisation (2).

1. La difficile preuve de l'intention de tromper...

En premier lieu, la notion de « manœuvre frauduleuse » réside dans le caractère intentionnel des erreurs commises par le pétitionnaire. Une analyse de la jurisprudence rendue en la matière permet d'identifier précisément deux éléments composant cette notion.

D'une part, les éléments versés au dossier doivent établir l'existence d'une information ayant induit en

erreur l'administration. Ce caractère trompeur peut résider en une action ou en une omission volontaire du pétitionnaire.

Par voie d'action, l'exemple topique est celui de la transmission d'un faux (pour illustration voir : CAA Bordeaux 2 novembre 2006, n° 04BX01608. – CE 26 décembre 2013, n° 354703).

Autrement, le pétitionnaire peut avoir omis de transmettre des informations essentielles à l'instruction de sa demande (CE 27 octobre 2000, n° 195651. - CE 9 juin 2004, n° 248042).

D'autre part, il doit être établi que le pétitionnaire ne pouvait ignorer ce caractère trompeur.

Pour illustration, le juge administratif a récemment considéré que la société pétitionnaire, transmettant au soutien de sa demande de permis de construire une promesse de vente qu'elle savait être caduque, avait eu l'intention de tromper l'administration. De surcroît, cette société avait connaissance que le terrain objet de cette promesse avait fait l'objet d'une nouvelle promesse de vente au bénéfice d'une autre société (CE 9 octobre 2017, n° 398853).

En ce sens également, en matière d'autorisation de réaliser des travaux sur des parties communes, il a été récemment jugé que « Considérant que la société X avait déposé une première demande de permis de construire similaire le 3 novembre 2014 ; qu'elle a sollicité l'accord de l'assemblée générale des copropriétaires à la réalisation de ces travaux à ses frais ; que lors de sa réunion du 31 mars 2015, à laquelle la société X a participé, l'assemblée générale des copropriétaires a, en raison de l'opposition de certains de ses membres, décidé à l'unanimité de reporter l'analyse et l'examen de ce projet ; que cette démarche de la société X atteste de ce qu'elle avait connaissance de ce que son projet de construction reposait sur des parties communes et nécessitait pour cette raison une autorisation de l'assemblée générale des copropriétaires qu'elle n'avait pas obtenue ; qu'ainsi, elle ne pouvait ignorer, à la date du dépôt de sa demande de permis de construire le 26 juin 2015, qu'elle ne disposait pas d'une des qualités prévues à l'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme pour déposer une telle demande » (TA Paris 26 janvier 2018, n° 1610820).

Ainsi, le juge administratif déduit l'intention frauduleuse de la connaissance du pétitionnaire du caractère erroné ou incomplet des informations transmises.

Cependant, la principale difficulté réside dans le fait que cette intention doit être établie antérieurement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

2. ... établie avant la délivrance de l'autorisation

De jurisprudence constante, la fraude ne peut être caractérisée par des faits postérieurs à la délivrance

de l'autorisation (CE 13 juillet 2012, n° 344710. – CAA Bordeaux 15 décembre 2016, n° 14BX03353). Cette caractéristique n'est pas sans poser de difficultés puisque c'est généralement au stade de l'exécution du permis de construire que les services de l'urbanisme des collectivités réalisent avoir été trompés par le pétitionnaire.

En effet, il convient de rappeler que « si l'administration a connaissance au moment où elle statue, d'informations permettant d'établir le caractère frauduleux de l'attestation ou faisant apparaître que le pétitionnaire ne dispose d'aucun droit pour déposer l'autorisation de construire, il lui revient de s'opposer à la demande et de la refuser » (CE 23 mars 2015, n° 348261, Loubier).

Ainsi, pour caractériser la fraude, il sera nécessaire de démontrer l'intention de tromper en s'appuyant sur des éléments antérieurs à l'autorisation mais qui n'avaient pas encore été portés à l'attention de l'administration au moment où elle statuait. À ce titre, internet peut être une source d'information utile pour les agents.

Pour illustration, il a été jugé qu'une demande de permis de construire modificatif, portant sur la création de logements saisonniers et le réaménagement de logements existants en vue d'une occupation personnelle, était entachée de fraude car à la date du dépôt de sa demande le site internet du pétitionnaire proposait ces logements à la location et que des réservations avaient déjà été enregistrées. Le juge en a déduit que l'usage décrit dans la demande de permis de construire était mensongère et traduisait par conséquent l'intention frauduleuse du pétitionnaire (CE 3 juin 2013, n° 342673).

Dans cette affaire, le juge a pu constater que l'intention du pétitionnaire était clairement contraire au projet décrit dans sa demande d'autorisation. Toutefois, force est de constater que dans la majeure partie des cas, il sera particulièrement délicat, voire impossible, d'établir l'intention frauduleuse du pétitionnaire.

Enfin, les conditions cumulatives susvisées étant rarement réunies, la jurisprudence a parfois tenté de faire preuve de souplesse en semblant considérer que des erreurs étaient constitutives de manœuvres frauduleuses dès lors qu'elles permettaient de contourner les dispositions d'un document d'urbanisme (CE 20 mai 1994, n° 85114. – TA Amiens 16 mars 2010, n° 0702518).

Néanmoins, cette jurisprudence demeurant très isolée, à ce jour, la notion de manœuvre frauduleuse en matière d'autorisation d'urbanisme reste entendue très strictement par le juge administratif. ■

Pierre Laffitte
avocat à la Cour, Seban et associés