



Urbanisme

Fraude aux permis de construire : la probité des pétitionnaires à l'épreuve des juges

Depuis l'arrêt « Quenesson » de 2012, les juridictions du fond osent davantage censurer des autorisations obtenues frauduleusement, sur la base de la seule attitude des porteurs de projet.

Par **Martin Mattiussi-Poux**, avocat, cabinet Seban & Associés

Selon un adage bien connu, la fraude corrompt tout (*fraus omnia corrumpit*). Mais encore faut-il, pour que cette maxime puisse s'appliquer, savoir ce que recouvre cette notion de fraude... ce qui s'avère être bien souvent une tâche délicate.

Depuis un arrêt du Conseil d'Etat de début 2012 (CE, 15 février 2012, n° 333631, publié au recueil Lebon, dit « arrêt Quenesson »), l'autorité en charge de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme n'a plus à vérifier, au-delà de l'existence de l'attestation comprise dans le formulaire Cerfa, la qualité du demandeur de l'autorisation. Ce dernier doit être, ainsi que le prévoit l'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme : soit le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les

travaux ; soit, en cas d'indivision, un ou plusieurs coindivisaires ou leur mandataire ; soit une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain.

Droit privé. En effet, le principe qui prévaut est que l'examen de la qualité de celui qui sollicite une autorisation d'urbanisme constitue un litige de droit privé relevant de la juridiction judiciaire, et qu'en conséquence, l'administration ne peut pas exercer un tel contrôle.

L'exception majeure à ce principe, également posée dans l'arrêt « Quenesson », est celle de la commission de manœuvres frauduleuses par le demandeur. Dans ce cas, soit le service en charge de l'instruction sera tenu de refuser de délivrer l'autorisation sollicitée, soit le juge administratif pourra annuler celle-ci.

Une conception de la fraude fondée sur la seule attitude du pétitionnaire

Dans son arrêt « Quenesson », le Conseil d'Etat a estimé que le juge administratif doit annuler une autorisation d'urbanisme dans le cas où il ressort des pièces du dossier que le pétitionnaire a commis une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur en attestant remplir les conditions prévues à l'article R. 423-1 du C. urb.

Faisceau d'indices. La fraude peut alors être prouvée au regard « des pièces du dossier », c'est-à-dire d'un faisceau d'indices objectifs, dégagé par le juge administratif indépendamment des informations dont dispose le service instructeur. Sur la base de la jurisprudence « Quenesson », la fraude a pu être caractérisée dès lors qu'un pétitionnaire prétendait, à tort, tirer son droit à construire d'un bail rural et qu'il ne pouvait sérieusement ignorer l'opposition du propriétaire à la réalisation des travaux litigieux (CE, 6 décembre 2013, n° 354703, mentionné aux tables du Recueil).

Dans ce premier temps, les juridictions administratives se sont révélées plutôt frileuses à retenir la fraude. Le Conseil d'Etat a, par la suite, précisé sa position, en encadrant les pouvoirs du service instructeur en la matière.

Un encadrement des pouvoirs du service instructeur

Informations de nature à établir le caractère frauduleux.

En premier lieu, le Conseil d'Etat a retenu, en 2015, dans son arrêt « Epoux Loubier », qu'il revenait au service instructeur de refuser de délivrer une autorisation d'urbanisme s'il dispose, au moment où il statue, et sans qu'il ait à procéder à une instruction pour les recueillir, d'informations de nature à établir le caractère frauduleux de la demande (CE, 23 mars 2015, n° 348261, publié au Recueil). Le juge administratif retient donc l'existence d'une fraude sur la base des informations dont le service instructeur dispose quant à la commission de manœuvres par le porteur de projet, le plus souvent en raison de dénonciations émanant de tiers.

Nouveaux éléments. En second lieu, le Conseil d'Etat a, en 2017, jugé que si, après la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, l'administration a connaissance de nouveaux éléments établissant l'existence d'une fraude à la date de sa décision, elle peut légalement procéder à son retrait à tout moment (CE, 9 octobre 2017, n° 398853, mentionné aux tables du Recueil). Le juge administratif a ainsi étendu le champ temporel dans lequel les informations sur le caractère frauduleux d'une demande peuvent être portées à la connaissance du service instructeur, à savoir au-delà du seul délai d'instruction.

Ces décisions rendues à la suite de l'arrêt « Quenesson » ont pu laisser penser qu'elles venaient réduire à peau de chagrin les cas, déjà peu nombreux, d'identification d'une fraude. Mais, loin de constituer un abandon de la solution retenue en 2012, les jurisprudences de 2015 et en 2017 viennent la compléter.

Une ouverture salutaire de la jurisprudence « Quenesson »

De manière logique, la jurisprudence « Epoux Loubier » a été confirmée à de multiples reprises par les juridictions administratives (voir par exemple, cour administrative d'appel [CAA] de Paris, 4 juillet 2019, n° 17PA21544).

Toutefois, on peut s'apercevoir que le courant jurisprudentiel né de l'arrêt « Quenesson » perdure, et prend même de la vigueur. En attestent deux arrêts rendus par la CAA de Paris le 11 avril 2019.

Copropriétaire. La première affaire concernait des travaux sur les parties communes d'une copropriété. Certains copropriétaires, souhaitant faire annuler le permis, avaient montré que le pétitionnaire n'avait pas obtenu l'autorisation requise de l'assemblée générale et qu'il ne pouvait ignorer qu'il ne disposait pas d'une des qualités prévues à l'article R. 423-1 du C. de l'urb. En attestant avoir l'une de ces qualités, il s'est livré à une manœuvre frauduleuse de nature à induire l'administration en erreur. Pour la CAA, la circonstance que les services instructeurs, alertés à plusieurs reprises, auraient ignoré l'existence de cette fraude « est sans influence » en la matière (CAA Paris, 11 avril 2019, n° 18PA1038).

Locataire. Dans la seconde affaire, les juges ont estimé que le pétitionnaire (une société exploitant un local commercial) savait ne pas disposer de la qualité pour présenter sa déclaration préalable en vue de modifier la devanture du magasin pour créer de nouvelles ouvertures. Précisément, elle ne pouvait ignorer que sa qualité de locataire ne l'autorisait pas à faire cette déclaration et qu'elle n'avait même pas informé les propriétaires de son dépôt. De plus, la société, ne pouvant ignorer l'opposition des bailleurs sur ce point, avait effectué les travaux juste après le renouvellement de son bail. Ici aussi, les juges ont retenu que l'attestation de la qualité de la société pétitionnaire à présenter sa déclaration était constitutive d'une manœuvre frauduleuse (CAA Paris, 11 avril 2019, n° 18PA00838).

Que les juges se saisissent enfin de la jurisprudence « Quenesson », en appliquant pleinement leur rôle de contrôle de la probité des pétitionnaires, en particulier lorsque le service instructeur n'a pas été en mesure de déceler les manœuvres que ceux-ci auraient pu commettre, ne peut que nous réjouir. ●

Ce qu'il faut retenir

- ▶ Dans un arrêt du 15 février 2012, le Conseil d'Etat s'est fondé sur la seule attitude du pétitionnaire pour reconnaître la fraude.
- ▶ Complétant sa jurisprudence, il a estimé en 2015 que l'administration devait refuser de délivrer une autorisation si elle dispose, au moment où elle statue, d'informations de nature à établir le comportement frauduleux du pétitionnaire.
- ▶ Puis, en 2017, la Haute juridiction a jugé que l'administration pouvait procéder au retrait de l'autorisation, si, après sa délivrance, elle disposait de nouveaux éléments établissant l'existence d'une fraude.
- ▶ Depuis, les juridictions du fond se sont pleinement saisies de cette jurisprudence « Quenesson » pour contrôler la probité des pétitionnaires, notamment lorsque l'administration n'a pas décelé les manœuvres frauduleuses.