

## **CONCLUSIONS**

### **M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public**

Cette affaire vous permettra de poser une première pierre dans l'application du nouvel article L. 600-7 du code de l'urbanisme aux termes duquel : « *Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire (...) est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui 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.* » Cet article permet ainsi de former des conclusions reconventionnelles ou un appel incident tendant à l'octroi de dommages et intérêt pour citation abusive, alors que de telles conclusions sont en principe irrecevables dans les litiges dont le régime contentieux est celui-ci du recours pour excès de pouvoir (CE, 24 novembre 1967, n° 66271, Sieur N..., Rec.). Il a été introduit par l'ordonnance n° 2013-638 du 28 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, suivant en cela une recommandation du rapport écrit en 2013 par un groupe de travail présidé par le président Labetoulle. L'ordonnance a repris les termes de la proposition de ce rapport qui soulignait (p. 16) les avoir choisis pour « caractériser le mieux le type de comportement qui s'expose à la critique ». Le texte ne reprend pas le langage de l'abus de droit mais parle d'un recours qui, par ses conditions de mise en œuvre, « excède la défense des intérêts légitimes » du requérant ; il faut par ailleurs que ce recours ait causé un « préjudice excessif ». Dans une décision SCI Mounou et autres du 18 juin 2014 (CE, n° 376113, Rec.), vous avez précisé que le nouvel article était applicable aux instances en cours ; vous avez ensuite jugé que de telles conclusions ne peuvent être présentées en cassation (CE, 3 juillet 2015, Syndicat des copropriétaires la Parade collectif, n° 371433, T.). Mais, à notre connaissance, vous n'avez pas, jusqu'à présent, jugé de cas d'application de ces dispositions.

Cette affaire permettra de poser une première pierre dans la jurisprudence. Elle se présente toutefois dans une configuration particulière. En 2012, l'association Bien vivre dans les quartiers de l'intramuros d'Avignon et le syndicat des copropriétaires de l'immeuble situé 29, 37 et 39 rue Notre-Dame des sept douleurs ont formé un recours contre un permis autorisant l'Office public de l'habitat de la ville d'Avignon à construire un ensemble de 29 logements. Ce recours a été signé par des personnes physiques qui n'ont pas, pour aucun des deux requérants, correctement justifié du mandat confié par ces personnes morales. Le tribunal a dès lors rejeté ces recours comme irrecevables. Les deux requérants ont fait appel, produisant en appel des mandats, en se prévalant de ce qu'ils avaient été accordés avant le jugement de

première instance. C'est en appel que l'office public de l'habitat a formé des conclusions d'appel incident contre les deux requérants, sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. La cour a rejeté l'appel des requérants, faisant application de votre jurisprudence selon laquelle il n'est pas possible de régulariser la demande de 1<sup>ère</sup> instance en produisant un tel mandat en appel, y compris lorsque le mandat est antérieur à l'intervention du jugement de première instance (CE, 4 juillet 1997, *Association Lei Ravilhe Pastre*, n° 155969, Rec ; CE, 5 mai 2010, *Comité pour la sauvegarde du domaine de la Coudoulière et Le Port*, n° 304059, T.). Elle a également rejeté l'appel incident de l'office public de l'habitat, qui s'est seul pourvu en cassation.

L'office soutient d'abord que la cour administrative d'appel n'a rejeté ses conclusions qu'en tant qu'elles étaient dirigées contre le syndicat des copropriétaires et non contre l'association (v. mem. du 6 juin 2014 p. 9), ce qui apparaît effectivement clairement à la lecture de l'arrêt. Vous devrez donc casser l'arrêt en tant qu'il a omis de statuer sur les conclusions dirigées contre l'association.

S'agissant du rejet des conclusions dirigées contre le syndicat de copropriétaires, la cour a estimé que le syndicat des copropriétaires d'un immeuble voisins des logements à construire avait intérêt pour agir contre le permis de construire. Elle en a déduit que « *la seule carence du syndic représentant ce syndicat à justifier sa qualité pour défendre cet intérêt et donc de la recevabilité, devant le tribunal administratif de sa demande, (...) ne suffit pas à ce que ses recours devant le tribunal administratif et devant la cour administrative d'appel puissent être regardés comme ayant été mis en œuvre dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes du syndicat des copropriétaires.* »

Comme l'indique la motivation de l'arrêt, l'office public de l'habitat avait demandé à être indemnisé du préjudice causé par les recours tant en première instance qu'en appel, puisqu'il avait suspendu l'exécution des travaux en attendant le jugement de ces recours. Devant vous, leur critique de cassation se concentre sur la requête d'appel, dont l'office public de l'habitat estime qu'elle était abusive car immanquablement vouée à l'échec en vertu de votre jurisprudence *Lei Ravilhe Patre*. Mais on peut s'interroger un instant sur la recevabilité des conclusions présentées pour la première fois en appel et tendant à la l'indemnisation du préjudice subi du fait du recours de première instance. Elle était contestée par le syndicat et l'association devant la cour administrative d'appel. Vous jugez en effet qu'en principe des conclusions incidentes tendant à obtenir une indemnisation pour citation abusive ne sont pas détachables de l'instance principale et que « *si de telles conclusions peuvent être présentées devant le juge d'appel, au titre du caractère abusif de l'appel, elles ne peuvent l'être pour la première fois devant lui pour obtenir la réparation du préjudice résultant d'un usage abusif du droit de saisir la juridiction de première instance. Il appartient au juge d'appel de rejeter comme irrecevables de telles conclusions* » (CE, 22 février 2012, Mme S..., n° 333713, Rec.). Il nous semble qu'il faut transposer ce raisonnement à l'article L. 600-7, sa dernière phrase ne nous semblant pas aller contre cette jurisprudence puisqu'elle permet la présentation pour la première en appel de conclusions d'indemnisation d'un appel abusif. Cela ne vous conduira à aucune censure de l'arrêt puisqu'il a préféré rejeter ces conclusions au fond, mais vous pourriez utilement le préciser dans votre décision, ce point faisant débat parmi les juges du fond comme l'illustre l'arrêt attaqué.

Reste le rejet des conclusions tendant à obtenir une indemnisation du retard dans les travaux causé par le recours d'appel, qui excéderait la défense des intérêts légitimes du syndicat de

copropriétaires. L'office public ne manque pas d'argument : cet appel était voué à l'échec selon la jurisprudence actuelle, et il a conduit l'office à retarder encore d'importants travaux immobiliers. Nous vous invitons cependant à confirmer la réponse de la cour, qui nous semble suffisamment motivée, selon laquelle la tentative de ce syndicat de faire examiner en appel la légalité au fond du permis litigieux n'était pas illégitime au sens de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, et ce malgré le fait que cet appel était probablement voué à l'échec.

Nous voyons trois raisons principales d'estimer que ce recours n'excédait pas ce qui est admissible au titre du droit au recours, même dans la matière particulière de l'urbanisme où le législateur a souhaité, dans l'intérêt général, limiter ce droit :

- en premier lieu, l'argument de l'office se retourne : s'il était si certain que l'appel était voué à l'échec, l'office aurait pu commencer les travaux en toute tranquillité et n'aurait donc pas subi de préjudice au titre de l'appel ; dans sa demande d'indemnisation en appel, l'office a d'ailleurs justifié le report des travaux par les conséquences d'une éventuelle annulation du permis ;
- en second lieu, il nous semble qu'il faut regarder concrètement la situation où s'est retrouvé placé le syndicat de copropriétaires. La jurisprudence sur la possibilité de discuter ou de régulariser en appel la recevabilité de la demande de première instance est particulièrement savante : elle dépend de ce qui a été discuté en première instance (CE, 21 septembre 1990, *Société de concours techniques*, n° 46103, Rec ; CE, 30 novembre 1994, *Commune de Poligny*, n° 135963, T.), de l'office du juge d'appel selon qu'il statue par évocation ou par effet dévolutif (CE, 27 janvier 1995, *SCI du domaine de Tournon e.a.*, n° 119276 e.a., T. ; CE, 10 février 1984, *Mme D...*, n° 32794, aux T. sur un autre point), et surtout du type d'irrégularité en cause. Vous admettez ainsi que la preuve d'un intérêt pour agir ou du respect d'un délai non produite en première instance le soit en appel (pour l'intérêt pour agir : CE, 3 mai 1993, *Sté industrielle de construction*, n° 124888 T ; CE, 23 novembre 2015, *SARL New Margin*, n° 364757, T. ; CE, 18 novembre 2011, *EURL Norbert Famularo et sté Di Trento*, n° 340181, T.), alors que vous ne l'admettez pas pour la production du mandat d'agir pour une personne morale. Certes, l'avocat aurait dû alerter ses clients sur cette jurisprudence, mais peut-on estimer l'exercice du recours fautif si ce point n'a pas été vu ? En outre, le syndicat pouvait espérer obtenir du juge un assouplissement de cette jurisprudence, qui est rigoureuse ;
- en troisième lieu, et surtout, l'impossibilité de régulariser en appel la non production du mandat pour agir ne vaut que dans le cadre de l'effet dévolutif mais pas lorsque le juge d'appel statue après évocation (CE, 27 janvier 1995, *SCI du domaine de Tournon e.a.*, n° 119276 e.a., T.). Or en l'espèce, les requérants soutenaient que le jugement de première instance était irrégulier, du fait que le rapporteur public n'avait pas conclu dans le sens qu'il avait indiqué aux parties, puisqu'il avait annoncé conclure au rejet au fond et aurait finalement conclu à l'oral à l'irrecevabilité des demandes. Nous pensons, au vu du dossier, que la cour a eu raison d'écarter ce moyen mais il n'était pas inepte ; s'il avait été accueilli, la cour aurait alors dû accepter la régularisation produite par les requérants.

Dans ces conditions, son appel ne nous semble pas avoir excédé les actions que peut légitimement mener un voisin pour contester un permis de construire un ensemble immobilier

important d'une trentaine de logements. Nous ne pensons donc pas qu'il y ait eu d'erreur de droit à déduire ici de l'intérêt pour agir du syndicat l'absence de faute malgré la jurisprudence *Lei Ravihe Pastre*.

Nous concluons donc à ce que vous cassiez l'arrêt seulement en tant qu'il a omis de statuer sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme contre l'association et à ce que vous renvoyiez l'affaire à la cour dans cette mesure, car un débat pourrait avoir lieu sur les conditions concrètes dans lesquelles l'association a introduit son appel. Nous vous invitons à rejeter le surplus des conclusions du pourvoi, et en particulier à ne pas mettre à la charge de l'association une somme au titre des frais exposés par l'office public de l'habitat en cassation, car l'association avait accepté l'arrêt de la cour administrative d'appel en ne formant pas de pourvoi en cassation et n'est pour rien dans l'omission à statuer à l'origine de la cassation.