

N^os 425457 et 425486
Ville de Paris et M. Antoine P...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2020
Lecture du 23 octobre 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Si la présente affaire a été portée devant votre formation de jugement, ce n'est pas pour faire évoluer un cadre jurisprudentiel mais pour en préciser la portée, à travers un cas d'espèce qui en éprouve les limites.

Est en cause la théorie du propriétaire apparent, relative au contrôle – ou plutôt de l'absence de contrôle –, par l'autorité administrative compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme, de la qualité de celui qui la sollicite.

Elle n'est pas, dans son économie actuelle, à proprement parler votre œuvre, mais celle du pouvoir réglementaire, dont vous vous êtes seulement appliqués à faire respecter l'intention. Depuis la réforme des autorisations d'urbanisme de 2007, le demandeur n'a plus, en effet, à justifier de sa qualité de propriétaire ou d'indivisaire et, lorsqu'il n'est pas le propriétaire du terrain d'assiette de la construction projetée, du titre l'habilitant à construire. Il lui suffit d'attester qu'il a qualité pour demander l'autorisation (C. urb., art. R*. 423-1, créé par le décret n^o 2007-18 du 5 janvier 2007 et inchangé depuis)¹.

Tirant les conséquences de ce nouvel état du droit, votre section a, par la décision *Commune de Salbris* du 19 juin 2015 (n^o 368667, p. 211), synthétisé et clarifié la jurisprudence qui s'était développée sur la base de cette nouvelle disposition. Rappelant le principe qui la sous-tend, selon lequel « *les autorisations d'utilisation du sol, qui ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme, [sont] accordées sous réserve du droit des tiers* », vous avez jugé, par cette décision, qu'il n'appartient pas à

¹ Avant la réforme de 2007, le pétitionnaire, lorsqu'il n'était le propriétaire du terrain ou son mandataire, devait justifier d'un « titre l'habilitant » à déposer sa demande. Lorsque ce document, de droit privé, n'était pas joint à la demande, l'administration devait en exiger la production et en contrôler la validité, d'une manière toutefois relativement limitée en vertu de la théorie du propriétaire apparent (CE, 20 octobre 1965, *Sieur Guérin*, n^o 60997, p. 537).

l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur. Le pétitionnaire qui fournit l'attestation prévue à l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme doit donc en principe être regardé comme ayant qualité pour présenter sa demande, que les travaux portent sur un bien faisant partie d'une copropriété (CE, 15 février 2012, *Mme Q...*, n° 333631, p. 41 ; CE, 3 avril 2020, *Ville de Paris*, n° 422802, à mentionner aux tables), sur un mur mitoyen (CE, 13 décembre 2012, *M. B...*, n° 356097, n° 356097, T. p. 880), sur un bien en indivision (CE, 17 octobre 2014, *Commune de Jouars-Pontchartrain*, n° 360968, T. p. 908), sur un bien faisant l'objet d'une convention de mise à disposition (CE, 22 octobre 2018, *M. D... et autres*, n° 406746, T. pp. 593- 594- 869), d'un bail emphytéotique (CE, 5 décembre 2018, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble du 43 avenue du Maréchal Fayolle à Paris*, n° 410374, à mentionner aux tables) ou encore d'une promesse de vente (CE, 12 février 2020, *Commune de Norges-la-Ville*, n° 424608, à mentionner aux tables).

Il en résulte qu'en cas de contentieux, les tiers ne sauraient utilement invoquer, pour contester une décision accordant une telle autorisation au vu de l'attestation requise, la circonstance que l'administration n'aurait pas vérifié l'exactitude de l'attestation.

Votre décision réserve toutefois deux hypothèses : celle, classique et très restrictive, de la fraude mais aussi celle, un peu plus large, de la connaissance par le service instructeur, d'informations faisant apparaître, sans avoir à procéder à une mesure d'instruction et sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à déposer sa demande. Vous jugez dans ces deux cas-là qu'il revient à l'autorité administrative de refuser la demande de permis pour ce motif (réserve déjà présente dans votre décision du 23 mars 2015, *M. et Mme L...*, n° 348261, p. 177). Il en est notamment ainsi lorsque le service instructeur est informé de ce que le juge judiciaire a remis en cause le droit de propriété au titre duquel le pétitionnaire avait présenté sa demande.

Ce nouveau régime, ainsi que l'ont relevé certains commentateurs de votre jurisprudence (v. en particulier l'analyse de Francis Polizzi, « Qualité pour déposer une demande d'autorisation d'urbanisme : suite sans fin, ou suite et fin ? », *La Semaine juridique Administration et Collectivités territoriales* n° 24, 15 juin 2020, 2173), a échoué à délester les services instructeurs, en principe uniquement chargés de veiller au respect de la règle d'urbanisme, de vérifications sur la cohérence des informations dont ils disposent sur la qualité du pétitionnaire, tout comme elle n'a pas réussi à tarir, devant les juges du fond, les moyens adossés à des débats sur la qualité des propriétaires ou leur mandataires, qu'il revient pourtant au seul le juge civil de trancher.

Il s'ensuit que le débat contentieux sur la qualité du pétitionnaire n'a pas disparu par l'effet de la réforme. Il s'est seulement déplacé sur le terrain de la fraude et sur la question de savoir si le service instructeur avait connaissance d'une contestation sérieuse à la date à laquelle il a délivré le permis

Il n'en reste pas moins que si ce débat continue à avoir lieu, la conséquence du changement de texte est que vous ne le jugez plus qu'exceptionnellement fondé.

La fraude, qui autorise l'autorité administrative à retirer l'autorisation sans délai, exige la caractérisation d'un élément intentionnel : le dossier doit faire apparaître que le pétitionnaire a eu l'intention de tromper l'administration sur sa qualité pour présenter la demande d'autorisation d'urbanisme (v., sur la nécessité de caractériser l'élément intentionnel pour constater une fraude, et le contrôle limité à la dénaturation que vous exercez en cassation sur celui-ci : CE, 9 octobre 2017, *SCI Les Citadines*, n° 398853, T. pp. 853-855).

Vous ne l'avez que rarement admise : voyez, pour des cas d'attestations jugées frauduleuses, votre décision du 6 décembre 2013, *M. W... et autres*, n° 354703, T. pp. 802-879-884, à propos d'un locataire ayant attesté être autorisé par le propriétaire à présenter une demande de permis en vue de réaliser une construction sur les terrains loués, alors qu'il ne pouvait ignorer l'opposition de celui-ci, compte tenu du litige qui l'opposait à lui devant la juridiction civile ; votre décision *SCI Les Citadines* déjà mentionnée, à propos d'une société se prévalant d'un document par lequel le propriétaire du terrain d'assiette s'était engagé à signer dans un certain délai une promesse de vente, caduc à la date de la demande du permis en raison de l'expiration de ce délai, et sachant à la date de sa demande qu'une promesse de vente avait été signée par le propriétaire avec une autre société.

Vous jugez par ailleurs que l'existence d'une contestation, devant le juge judiciaire, sur le titre dont le pétitionnaire tire sa qualité ne caractérise pas, par elle-même, une fraude : à propos d'une contestation devant le juge judiciaire émanant de propriétaires co-indivisaires du bien assiette du projet : CE, 17 octobre 2014, *Commune de Jouars-Pontchartrain*, prec. ; à propos d'une contestation émanant de copropriétaires sur la nécessité de l'autorisation de l'assemblée générale de la copropriété pour exécuter les travaux : CE, 3 avril 2020, *Ville de Paris*, prec.

En dehors du cas de la fraude, lorsque sont seulement en cause des informations à la disposition du service instructeur révélant, sans contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose d'aucun titre pour faire sa demande, vous vous montrez là encore très exigeants. Vous ne vous contentez pas d'un simple débat porté à la connaissance de l'administration par des tiers. Il faut, pour que vous jugiez que le service instructeur était tenu de refuser le permis pour un motif qui échappe en

principe à sa mission – laquelle se limite à vérifier la conformité des travaux envisagés aux règles d’urbanisme –, une quasi-certitude, du moins une évidence, sur l’absence de qualité du pétitionnaire. D’ailleurs, si quelques cours ont parcimonieusement retenu ce motif pour annuler des permis ou juger légaux des refus de permis fondés sur ce motif², n’avons pas trouvé à ce jour dans vos précédents d’application positive de cette réserve. Vous estimez par exemple que la connaissance, par le service d’inspecteur, de ce qu’une action est pendante devant les juridictions civiles pour contester la qualité de propriétaire du pétitionnaire ne suffit pas à écarter l’attestation fournie au service instructeur : voyez, à propos d’une promesse de vente dont il était soutenu qu’elle était caduque mais qui n’avait pas été remise en cause par le juge judiciaire à la date du permis : CE, 12 février 2020, *Commune de Norges-la-Ville*, prec.

Les deux pourvois dont vous êtes saisis, l’un émanant de l’auteur du permis, l’autre émanant de son bénéficiaire, vous conduiront à préciser les contours de l’hypothèse de la fraude et à confirmer, si vous nous suivez, son acceptation extrêmement restrictive.

A la demande du syndicat des copropriétaires du 15 rue d’Aumale, le tribunal administratif de Paris a annulé le permis que la maire de Paris avait accordé le 7 septembre 2016 à M. P... portant sur la transformation d’un garage en logement en rez-de-chaussée, au motif que celui-ci s’était, en attestant avoir qualité pour déposer la demande, livré à une manœuvre frauduleuse afin d’induire l’administration en erreur.

Le tribunal s’est fondé, pour qualifier la fraude, sur le fait, d’une part, que M. P... ne pouvait ignorer, à la date de sa demande, que les travaux objet du permis avaient été rejetés par l’assemblée générale de copropriétaires, lors de deux séances en avril 2015 et juin 2015 auxquelles il avait participé et, d’autre part, que sa contestation devant la juridiction judiciaire de ce vote négatif n’était pas de nature à établir sa bonne foi, alors qu’il ressortait des pièces du dossier qu’il avait réalisé les travaux avant la décision du juge judiciaire.

Il nous semble que le tribunal administratif a, en statuant ainsi, commis une erreur de droit. Vous avez déjà jugé qu’une contestation devant la juridiction judiciaire relative à la qualité du pétitionnaire ne suffit pas, par elle-même à caractériser une fraude.

Nous vous invitons au minimum à pousser la jurisprudence un cran plus loin que dans votre décision *Ville de Paris* d’avril dernier, en jugeant, dans l’hypothèse de travaux portant sur un bien soumis au régime de la copropriété, que le rejet des travaux par l’assemblée générale ne caractérise pas davantage, par lui-même, une fraude s’agissant

² Pour des exemples récents : CAA Bordeaux, 19 décembre 2019, *SCI Epicentre*, n° 17BX02234 ; CAA Paris, 4 juillet 2019, *SNC Cininvest Sud*, n° 17PA21544 ; CAA Marseille, 4 juillet 2019, *Mme M-D*, n° 17MA03204 ; CAA Marseille, 29 avril 2019, *SARL PERMACO*, n° 17MA04934 ; CAA Lyon, 11 avril 2019, *Mme Pascale C...*, n° 17LY01421 ; CAA Nantes, 5 février 2019, *M. et Mme X...*, n° 17NT03628

de la qualité du pétitionnaire et que le tribunal administratif a commis une erreur de droit en se fondant sur ce seul élément pour retenir la fraude.

A vrai dire, nous pensons même que le débat, devant les services instructeurs et, le cas échéant, devant le juge administratif sur le point de savoir si l'exécution des travaux autorisés par le permis porte sur des parties communes et requiert l'assentiment de l'assemblée générale des copropriétaires est par principe inopérant pour contester le respect de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme.

Le b) de cet article indique que la demande de permis peut être régulièrement présentée par un seul des co-indivisaires, la copropriété n'étant qu'une forme particulière d'indivision. Ce qui est visé dans cet article est donc uniquement le titre de propriété. Or le débat sur la nécessité d'une autorisation de l'assemblée générale ou sur le contournement d'un refus, même délibéré, est sans lien avec la qualité de copropriétaire, la seule qui soit dans le champ de l'article R. 423-1.

Le cas d'espèce illustre bien l'intérêt de séparer la question de la qualité de propriétaire ou copropriétaire, visée par l'article R. 423-1, de la question des droits du copropriétaire dans la copropriété, susceptible certes d'avoir des incidences sur la possibilité d'exécuter les travaux autorisés par l'autorisation de construire, laquelle est délivrée « *sous réserve du droit des tiers* ». Le dossier en effet fait apparaître que, très peu de temps après que le tribunal administratif a statué, le tribunal de grande instance de Paris a annulé le refus de l'AG en admettant certes la nécessité d'une autorisation mais en jugeant que le refus opposé à M. P... n'était pas, au vu de la portée des travaux envisagés, justifiés.

Plus radical, ce terrain de censure pour inopérance sert plus efficacement l'objectif de la réforme de 2007, consistant à dissocier les questions de droit public et de droit privé. Il revient au seul juge civil de décider si les travaux autorisés par le permis, dont la légalité est contrôlée par le juge administratif, peuvent être mis en œuvre. L'éventuelle nécessité d'obtenir une autorisation de l'AG comme toute contestation sur ce point sont absolument sans incidence sur la légalité du permis au regard des règles d'urbanisme.

PCMNC :

- Annulation du jugement du tribunal administratif de Paris du 13 septembre 2018 ;
- Renvoi de l'affaire à ce tribunal
- A ce que le syndicat des copropriétaires du 15 rue d'Aumale verse 1 500 euros, d'une part, à la Ville de Paris, d'autre part, à M. P....

