

Indemnités pour recours abusif : une mise en place très, très progressive

Par M^e Frédéric Poncin, avocat au Barreau de Grenoble



Atendu des professionnels de l'immobilier, l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance « Duflot » du 18 juillet 2013, ouvre la possibilité à toute personne, dont le permis de construire, de démolir ou d'aménager fait l'objet d'un recours, de demander directement devant le juge administratif, l'allocation de dommages et intérêts, si ce recours est introduit dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent au bénéficiaire du permis un préjudice excessif.

Cette possibilité a connu un grand succès puisque, depuis son entrée en vigueur le 19 août 2013, ce sont pas moins de 77 décisions publiées de cours administratives d'appel ou du Conseil d'État qui ont statué au regard de ces dispositions; mais, au-delà de ce simple succès statistique, il importe de relever qu'aucune décision parmi les 77 publiées ne condamne un requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif.

Cependant, une évolution semble se dessiner très progressivement, puisque quelques juridictions de première instance ont déjà retenu le caractère abusif de certains recours pour allouer des dommages et intérêts.

La difficile qualification du caractère abusif du recours

Par jugement du 16 avril 2015, le tribunal administratif de Bordeaux a retenu le caractère abusif du recours du propriétaire du terrain contigu, dès lors que le projet en cause n'était pas de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de sa parcelle. Mais, cette décision a été réformée par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 31 mai 2016 (n°15BX02051) considérant que « la circonstance que le projet en cause ne soit pas de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de la parcelle dont le requérant est propriétaire, contiguë au terrain d'assiette du projet, ne permet pas à elle seule de regarder ce dernier comme dénué d'un intérêt légitime, ni même totalement étranger aux préoccupations d'urbanisme » et « par suite, c'est à tort que le tribunal a fait application des dispositions précitées de l'article L.600-7 ». Ainsi, en principe, la qualité de voisin immédiat suffit à écarter le caractère abusif du recours (voir aussi CAA Nantes 1-02-2017 : n°15NT02658 ; CAA Versailles 19-01-2017 : n°16VE00304 ; CAA Lyon 27-12-2016 : n°14LY04078).

En effet, seules des circonstances particulières et finalement étrangères au permis contesté semblent pouvoir conduire à reconnaître le caractère abusif du recours :

- Par jugement du 17 novembre 2015 (n° 1303301), le tribunal administratif de Lyon a qualifié le recours d'abusif en retenant l'irrecevabilité de la requête contre le permis en tant qu'elle émanait de certains requérants, mais aussi pour les requérants justifiant d'un intérêt à agir qu'ils ne résidaient pas à proximité et ne pouvaient dès lors se prévaloir d'une perte d'intimité du fait de la réalisation du projet, mais encore que les requérants auraient, dans la phase contentieuse, fait preuve de pratiques dilatoires par la production tardive de pièces nécessitant un renvoi de l'affaire à l'audience, sans compter que la requête a été formée dans un contexte de conflit politique et qu'il a été fait une publicité autour du recours qui excédait largement son cadre. Il ressort nettement de la motivation de cette décision que c'est un faisceau d'éléments de fait qui a permis au tribunal de regarder l'action des requérants comme étrangère aux préoccupations d'urbanisme et dénuée d'un intérêt légitime.

- Par jugement du 8 février 2016 (n° 1306136), le tribunal administratif de Grenoble a quant à lui retenu que l'action d'une requérante excédait la défense de ses intérêts légitimes dès lors que celle-ci reposait sur la question des accès d'une construction prévue dans un lotissement alors que dans un précédent jugement de 2009, le tribunal avait déjà rejeté la demande de la requérante fondée sur l'insuffisance des accès et que par un arrêt de 2012, la cour d'appel de Grenoble avait écarté toute gêne ou trouble pour la requérante du fait de cet accès et l'avait même condamnée à verser une somme à la partie adverse sur le fondement du caractère abusif de son recours. Ainsi, la persistance de la requérante à nier l'autorité de la chose jugée, alors qu'au surplus son intérêt à agir n'était établi que par sa seule qualité d'indivisaire de l'accès en l'absence de visibilité sur la construction projetée séparée de sa propriété par au moins deux autres constructions, devait, dans un contexte de contestation systématique des autorisations d'urbanisme délivrées dans le voisinage, être considéré comme abusif.

C'est donc le contexte historique et finalement extérieur au projet dans lequel s'inscrit le recours qui permet de retenir son caractère abusif. Ceci suppose donc pour le constructeur d'invoquer moins le caractère inopérant ou mal fondé des moyens, que l'historique des faits mettant en évidence que le recours n'est pas lié au projet, mais s'inscrit dans un contexte de contestation systématique et/ou de volonté de nuire, devant être regardé comme dénué de tout intérêt légitime et totalement étranger aux préoccupations d'urbanisme.

L'incertain chiffrage du préjudice

C'est au constructeur de justifier qu'il subit un préjudice « excessif » (CAA Lyon 27-10-2015 : n°14LY00004). Il y a donc une prise en considération de la personne du constructeur et de sa capacité financière à supporter les conséquences

LES JUGES VONT FINIR PAR RELEVER LE CARACTÈRE ABUSIF DE VOS RECOURS, SEIGNEUR.



du recours, mais aussi des éléments de justification de la réalité du préjudice invoqué, de telle sorte que la demande de dommages et intérêts doit être écartée lorsqu'il « n'apporte pas la moindre précision de nature à établir la réalité des préjudices commerciaux et financiers qu'il allègue avoir subi » (CAA Lyon 11-10-2016 : n°14LY03542).

Dans sa décision du 16 avril 2015, le tribunal administratif de Bordeaux avait condamné le requérant à payer au bénéficiaire du permis 4 000 euros à titre de dommages et intérêts; et dans sa décision du 8 février 2016, le tribunal administratif de Grenoble a, pour sa part, condamné la requérante à verser 3 000 euros au titre du « préjudice moral certain, direct et anormal » subi par le bénéficiaire du permis, après avoir noté qu'il s'agissait d'un maître d'ouvrage privé, qui avait été contraint d'abandonner son projet du fait du recours et qui avait engagé en pure perte des sommes importantes pour mener à bien son projet. On voit bien ici la difficulté du juge administratif à se placer sur le

terrain de la réparation intégrale d'un préjudice par nature privé.

Dans sa décision du 17 novembre 2015, le tribunal administratif de Lyon a, quant à lui, fixé le montant des dommages et intérêts à la somme de 82 700 euros en retenant comme élément du préjudice indemnisable le coût du portage financier du projet sur fonds privés et sans retour sur investissement, le surcoût lié à la hausse du taux de la TVA excédant les aléas auxquels le constructeur pouvait être exposé dans le cadre de la conduite de son projet immobilier, ainsi que la perte de revenus locatifs imputable au retard de la mise en location du projet. Ce ne sont donc que des éléments chiffrés précis du préjudice subi qui peuvent étayer la demande.

Cependant, tant la décision du tribunal administratif de Lyon du 17 novembre 2015 que celle du tribunal administratif de Grenoble du 8 février 2016 ont fait l'objet de recours en appel et il conviendra d'examiner avec attention les décisions qui seront rendues par la cour administrative d'appel de Lyon. ■