



## Lexbase Hebdo édition publique n°478 du 26 octobre 2017

### [Urbanisme] Jurisprudence

# La sanction d'une fraude relative à l'attestation fournie par le demandeur d'un permis de construire révélée postérieurement à la délivrance du permis

N° Lexbase : N0837BXB



par Marie-Céline Pelé, MCP Avocat

**Réf. :** CE 1° et 6° ch. — r., 9 octobre 2017, n° 398 853, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2739WUY)

**Dans un arrêt rendu le 9 octobre 2017, la Haute juridiction énonce que, si, postérieurement à la délivrance du permis de construire, l'administration a connaissance de nouveaux éléments établissant l'existence d'une fraude, à la date de sa décision, relative à l'attestation fournie par le demandeur suivant laquelle il remplit les conditions définies à l'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L7483HZ8), elle peut légalement procéder à son retrait sans condition de délai.**

De très nombreuses décisions rendues en contentieux de l'urbanisme ont traité la problématique de la fraude (voir un exemple récent dans lequel le requérant se prévaut à plusieurs titres de la fraude qui entacherait le permis de construire mais dont chacun des arguments est rejeté : CAA Nancy, 30 juin 2017, n° 16NC02 050 N° Lexbase : A7697WLN).

Or, l'obtention d'une autorisation d'occuper le sol à la faveur de manœuvres frauduleuses rend celle-ci illégale, ce qui doit être sanctionné par l'autorité compétente ou le juge administratif.

Par l'arrêt commenté, le Conseil d'Etat considère que des éléments dont l'administration a eu connaissance postérieurement à la délivrance du permis de construire et donc par principe ne ressortant pas du dossier de demande, peuvent parfaitement fonder une décision de retrait du permis de construire.

Si cette solution n'est pas novatrice de la part du juge administratif, l'arrêt analysé est explicite du fait d'un considérant de principe très pédagogique.

L'arrêt est l'occasion de revenir sur la problématique de la fraude, tant concernant cette notion (I), que sur ses effets (II).

## I — Notion de fraude en contentieux des autorisations d'urbanisme

L'utilisation de la fraude en droit administratif poursuit comme effet que "*l'administration adopte [une décision] sur la foi d'une apparence trompeuse créée par l'administré en vue d'obtenir des avantages indus*" (1).

La fraude doit réunir deux éléments, l'un objectif, à savoir une information erronée, l'autre subjectif, à savoir la recherche par le demandeur de tromper l'administration.

En matière de droit de l'urbanisme, la fraude sera employée principalement par le pétitionnaire pour s'assurer de la délivrance de l'autorisation d'occuper le sol qu'il convoite.

La fraude suppose une manœuvre du pétitionnaire dans l'intention délibérée de tromper le service instructeur sur un aspect du dossier de demande, sur la réalité du projet ou de la situation existante.

Le pétitionnaire se rendra donc coupable de dissimulations ou d'agissements ayant vocation à induire l'administration en erreur aux fins d'éviter le rejet de sa demande si les règles étaient appliquées au projet dans toute sa réalité.

Toutefois, la simple présence d'une inexactitude dans le dossier n'est pas de nature à caractériser la fraude (CE, 21 novembre 2012, n° 350 684 N° [Lexbase : A2650IXG](#)).

Plusieurs arrêts illustrent la commission d'une fraude grâce à la collusion entre le demandeur et un tiers (pour un exemple récent : CAA Lyon, 27 décembre 2016, n° 15LY00 787 N° [Lexbase : A3517SYW](#)).

Pour tenter de synthétiser les diverses natures frauduleuses, deux hypothèses doivent schématiquement distinguées : le cas où le dossier de demande du permis de construire comporte des pièces démontrant la fraude et celui où les agissements frauduleux ont été révélés postérieurement à la délivrance du permis.

### 1 — Fraude découverte avant l'octroi de l'autorisation d'occuper le sol

Dans cette hypothèse, deux types de fraude peuvent être différenciés :

- le contenu du dossier fait croire à une situation qui n'est pas authentique (CE, 17 mars 1976, n° 99 289 N° [Lexbase : A1711B8U](#) : le pétitionnaire a volontairement commis une erreur en indiquant que son terrain n'était pas situé dans un lotissement) ;

- le demandeur atteste à tort et de manière délibérée qu'il bénéficie de la qualité pour solliciter le permis de construire.

Le deuxième cas a généré un grand nombre de contentieux malgré la réforme opérée par le décret du 5 janvier 2007, grâce à laquelle désormais, en application des dispositions de l'article R. 431-5 du Code de l'urbanisme (N° [Lexbase : L7615HZ3](#)), le pétitionnaire doit simplement attester de ce qu'il dispose de la qualité pour déposer un dossier de demande, l'administration n'ayant pas à contrôler la réalité de cette qualité.

Cette absence de contrôle a pour limite la fraude qui doit toutefois pouvoir être sérieusement soupçonnée à la seule lecture des pièces.

En effet, les informations de nature à établir l'inexactitude de l'attestation ne doivent pas résulter d'une instruction menée par l'administration.

Tout doute sur la qualité ne saurait conduire à la conclusion d'une attestation sciemment erronée alors que les autorisations d'urbanisme sont délivrées sous réserve du droit des tiers.

Cependant, un tiers intéressé pourra effectivement mettre à jour le mensonge auquel le pétitionnaire a intentionnellement procédé dans sa déclaration pour obtenir le permis de construire.

Le juge refuse que des investigations soient engagées facilement sur de simples incertitudes ou ambiguïtés : l'administration doit véritablement avoir été poussée à approfondir un point du fait d'informations portées à sa connaissance, soit au vu des pièces du dossier soit au vu d'éléments extérieurs nouveaux fournis par un tiers.

S'il résulte de ses vérifications, qui devront être aisées, que le pétitionnaire n'ignorait pas qu'il n'avait pas qualité pour solliciter le permis de construire à la date du dépôt, la fraude est constituée.

Il convient de compléter cet exposé en relevant que, depuis l'arrêt du 23 mars 2015 (CE, 23 mars 2015, n° 348 261 N° Lexbase : A2868NEX), le Conseil d'Etat accepte, outre le cas de la fraude, celui de l'absence de droits sur le terrain d'assiettes du projet, sans contestation sérieuse (voir pour une application : CAA Nancy, 30 juin 2017, n° 16NC02 050 N° Lexbase : A7697WLN).

Ainsi, hormis la suspicion de fraude, le doute sérieux quant à la qualité de pétitionnaires qui n'aurait pas agi de manière frauduleuse permet à l'administration de refuser le permis demandé, voire de le retirer, sachant que cette démarche devra alors être effectuée avant l'expiration du délai requis de trois mois.

En résumé, le contrôle du service instructeur quant à l'attestation du pétitionnaire doit garder un aspect formel en l'absence de contestation sérieuse sur la qualité du pétitionnaire ou à défaut de disposer de précisions de nature à établir son caractère frauduleux.

## 2 — Fraude découverte après octroi de l'autorisation d'occuper le sol

Ici, les agissements frauduleux à appréhender pourront notamment correspondre à la situation dans laquelle un tiers dénonce la supercherie ou à celle dans laquelle les pièces du dossier de demande présentaient un projet conforme à la réglementation locale mais le bénéficiaire exécute des travaux différents, que dès le début il entendait accomplir.

Toutefois, il importe de maintenir la distinction entre le contentieux du permis de construire et l'exécution des travaux, l'accomplissement de travaux non conforme à l'autorisation d'urbanisme ne suffisant pas à prouver qu'une fraude a été initialement perpétrés par le constructeur au moment du dépôt de son dossier.

La fraude pourra pareillement s'incarner en une attestation mensongère concernant la qualité pour déposer un dossier de permis de construire.

C'est justement dans un tel contexte que l'arrêt du 9 octobre 2017 a été rendu : le litige portait sur l'absence de qualité du bénéficiaire pour solliciter le permis de construire, qui avait été alloué, car il avait menti lorsqu'il avait attesté recouvrir une qualité pour agir.

Dans cette affaire, le permis de construire a été accordé au vu de cette attestation mais ultérieurement, l'administration a eu connaissance d'éléments nouveaux qui établissaient a posteriori l'existence d'une fraude, ce qui a permis au maire de rapporter son acte.

Spécifiquement, le titulaire d'une première promesse de vente signée avec le propriétaire du terrain d'assiette s'était prévalu de l'avant-contrat au moment du dépôt du dossier de demande de permis de construire alors qu'entre-temps, le propriétaire avait contracté un nouvel engagement avec un autre futur acquéreur.

Aussi, non seulement de telles circonstances constituent un obstacle à l'exécution du permis de construire puisque le propriétaire du terrain d'assiette s'y opposerait, mais la révélation de la duperie après la notification du permis de construire a justifié son retrait, comme l'a jugé le Conseil d'Etat pour tirer les conséquences du considérant suivant : *"Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les demandes de permis de construire doivent seulement comporter l'attestation du pétitionnaire qu'il remplit les conditions définies à l'article R. 423-1 [...] ; que 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, étant accordées sous réserve du droit des tiers, il n'appartient pas à 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 ; qu'ainsi, sous réserve de la fraude, le pétitionnaire qui fournit l'attestation prévue à l'article R. 423-1 du code doit être regardé comme ayant qualité pour présenter sa demande ; que, lorsque l'autorité saisie d'une demande de permis de construire vient à disposer, au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une mesure d'instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir son caractère frauduleux, il lui revient de refuser la demande de permis pour ce motif ; qu'enfin, si postérieurement à la délivrance du permis de construire, 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 sans condition de délai ; que la fraude est caractérisée lorsqu'il ressort des pièces du dossier que le pétitionnaire a eu l'intention de tromper l'administration sur sa qualité pour présenter la demande d'autorisation d'urbanisme"*.

Conformément à la solution ci-dessus rappelée du Conseil d'Etat, la fraude corrompt le permis de construire dont l'arrêté portant délivrance doit sortir de l'ordonnancement juridique.

## II — Les effets de la fraude en contentieux des autorisations d'urbanisme

La conséquence évidente et principale de l'obtention d'un permis de construire sur la base d'une fraude est qu'il est entaché d'illégalité.

Il importe de préciser que le vice qui justifiera l'illégalité de l'autorisation portera sur le projet lui-même ou la qualité du bénéficiaire, vice que la fraude a tenté de masquer : la fraude en soi ne sera pas la cause directe de l'irrégularité du permis mais aura permis d'occulter un ou des motifs de refus de l'autorisation.

Surtout, le permis accordé à la suite d'une fraude ne peut créer de droits au profit de son bénéficiaire (CE, 17 mars 1976, n° 99 289 N° Lexbase : A1711B8U).

C'est ce qui autorise l'autorité compétente à procéder au retrait du permis sans condition de délai (1) et aux tiers à se prévaloir de la fraude pour en obtenir l'annulation (2).

#### 1 — Retrait du permis sans condition de délai

Le constat de la fraude autorise l'auteur du permis de construire à rétablir la véracité de la situation qui existait réellement à la date où elle s'est prononcée sur la base d'éléments faussés.

En effet, il appartient au maire de retirer un permis de construire délivré sur le fondement d'une fraude, que celle-ci soit révélée par un tiers ou identifiée spontanément par l'administration.

Le retrait d'un permis de construire vicié par des agissements frauduleux n'est donc pas enserré dans le délai de trois mois visé à l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L9322IZB).

À titre d'exemple, le maire peut retirer une autorisation qui avait été délivrée depuis plus de quatre ans (CE, 27 octobre 2000, n° 195 651 N° Lexbase : A6516ATI).

Les dispositions de l'article L. 424-5 sont également écartées lorsque le retrait répond à un recours administratif.

Partant, même saisi après l'expiration du délai de trois mois par un tiers exerçant un recours gracieux, le maire a la faculté de rapporter l'autorisation.

Sous cet angle, le refus qu'il opposerait en raison de ce que le retrait demandé serait tardif doit être censuré (CAA Marseille, 1er juillet 1999, n° 97MA05 351 N° Lexbase : A2034BMB).

Nonobstant la perte du caractère créateur de droit de l'autorisation d'occuper le sol dès lors qu'elle a été obtenue par fraude, le retrait d'une telle décision doit être motivé.

Par voie de conséquence, une seconde obligation doit être respectée : la mise en œuvre de la procédure contradictoire imposée par les dispositions combinées de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs (N° Lexbase : L8803AG7), et de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec les administrations (N° Lexbase : L0420AIE).

Sauf cas habituel de compétence liée, la méconnaissance de cette exigence rend la procédure de retrait irrégulière (CAA, 2 novembre 2006, n° 04BX01 608 N° Lexbase : A8188DS3).

#### 2 — Annulation de l'obtention du permis de construire

Le juge administratif aura l'occasion de statuer dans un contexte de soupçon de fraude pour trancher la légalité d'un refus d'autorisation ou de son retrait, ou bien lorsqu'il est saisi par un tiers contestant une autorisation qui n'aurait été accordée qu'en raison des agissements frauduleux auxquelles se serait livré le constructeur.

L'appréciation portée par les juges du fond sur l'existence d'une manœuvre frauduleuse relève de leur pouvoir souverain, de sorte que seule la dénaturation des pièces du dossier est contrôlée par le juge de cassation (CE, 15 octobre 1999, n° 180 298 N° Lexbase : A4989AX3), ce que confirme l'arrêt commenté du 9 octobre 2017.

En cas de recours d'un tiers, qui détient des informations de nature à étayer le caractère frauduleux du permis, la position de la commune sera délicate puisque, si par principe elle doit défendre sa décision, il sera opportun pour elle d'acter de la situation nouvellement révélée en soulignant qu'elle n'avait pas identifié l'intention frauduleuse au moment de l'instruction de la demande.

En tout état de cause, si la fraude a pour effet d'écartier la règle relative aux conditions temporelles du retrait du permis de construire, les tiers ne peuvent s'en prévaloir afin de ne plus être soumis au respect du délai de recours contentieux de deux mois.

En effet, le Conseil d'Etat juge constamment que la fraude ne permet pas aux tiers de contester l'autorisation d'ur-

---

banisme qui en serait entachée au-delà du délai de deux mois (CE, 6 mai 1981, n° 11 234 N° Lexbase : A5239AKA).

Il est piquant de relever qu'aux termes de l'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Marseille du 1er juillet 1999, d'un côté, la cour a dénié la recevabilité des conclusions du requérant dirigées directement contre le permis de construire, dès lors que la requête a été régularisée après le délai de recours contentieux, mais, d'un autre côté, a bien accepté les conclusions d'annulation formulées contre la décision implicite de rejet du maire de faire droit à la demande gracieuse de retrait du même permis pour fraude (CAA Marseille, 1er juillet 1999, n° 97MA05 351, précité).

En tout état de cause, les tiers (lesquels peuvent d'ailleurs également se voir reprocher une fraude pour se constituer artificiellement un intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme : CAA Marseille, 20 mars 2014, n° 13MA02 161 N° Lexbase : A0658MMC) peuvent donc parfaitement chercher à caractériser la fraude dont se serait rendu coupable le pétitionnaire.

Pour terminer, précisons que la fraude peut être purgée selon la situation.

Sous cet angle, selon la nature du projet, la réglementation locale et surtout la volonté du pétitionnaire d'œuvrer dans ce sens, un permis de construire de régularisation pourra, le cas échéant, être accordé.

En revanche, le juge administratif a considéré que le cas de la fraude excluait par principe la faculté de régulariser la situation par le biais d'un permis de construire modificatif octroyé en cours de procédure, en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L4350IXE) (CAA Lyon, 27 décembre 2016, n° 15LY00 787 N° Lexbase : A3517SYW).

---

(1) S. Renard, *L'acte administratif obtenu par fraude*, AJDA, 2014, p. 782.