

Eléments d'appréciation sur la notion de recours excédant la défense des intérêts légitimes du requérant pour l'application de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme

Lire les conclusions de :

Véronique Vaccaro-Planchet

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 16LY00172 – 18 janvier 2018 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Règles de procédure contentieuse spéciales, L.600-7 du code de l'urbanisme, Défense des intérêts légitimes, Dommages et intérêts, Recours abusif

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

Éléments d'appréciation sur la notion de recours excédant la défense des intérêts légitimes du requérant pour l'application de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme

L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme permet au bénéficiaire d'un permis de construire ayant fait l'objet d'un recours contentieux d'obtenir la condamnation de la ou des personnes ayant formé le recours lorsque celui-ci a été exercé dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du ou des requérants et qu'il en est résulté pour le bénéficiaire du permis un préjudice excessif.

Un recours collectif qui est recevable en tant qu'il émane de certains des demandeurs et qui est fondé ne peut, dans les circonstances de l'espèce, être regardé comme ne visant pas à défendre des intérêts légitimes affectés par la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, alors même qu'il a été formé dans un contexte de conflit politique local impliquant certaines de parties au litige ; les modalités d'exercice de ce droit au recours, notamment la production tardive d'écritures ou de justifications ou le nombre et la nature des moyens soulevés, ne permettent pas davantage de regarder les demandeurs comme ayant agi dans des conditions excédant la défense de leurs intérêts légitimes.

Annulation du jugement ayant admis que le droit au recours avait été exercé dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes des demandeurs et condamné ceux-ci à indemniser le bénéficiaire de l'autorisation.

Application d'une règle d'un PLU limitant la hauteur des déblais pour l'implantation de constructions nouvelles sur un terrain en pente

Une disposition du règlement d'un PLU selon laquelle, pour l'implantation des constructions nouvelles sur un terrain présentant une pente supérieure ou égale à 10 %, la hauteur maximale des déblais ne peut dépasser 1,30 m, s'oppose à la réalisation de déblais supérieurs à cette limite, y compris pour l'implantation de parties enterrées ou semi-enterrées de la construction.

Conclusions du rapporteur public

Véronique Vaccaro-Planchet

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6419](https://doi.org/10.35562/alyoda.6419)

¹ Le jugement du tribunal administratif de Lyon dont vous saisissez M. C. et d'autres requérants fait date concernant l'application des dispositions de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme.

² En effet, par ce jugement du 17 novembre 2015, le tribunal administratif de Lyon a non seulement rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 22 mars 2013 par lequel le maire de la commune de Grilly, dans le département de l'Ain, a délivré à M. et Mme B.. un permis de construire deux bâtiments de logements collectifs comportant sept logements sur un terrain situé route de Mourex, mais également condamné les requérants à verser à M. et Mme B.. une somme de 82 700 euros au titre de dommages et intérêts en application de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme.

³ Par les deux affaires qui viennent d'être appelées, M. C. et autres vous demandent d'annuler ce jugement et de prononcer un sursis à son exécution.

⁴ **I** - Les requérants soutiennent que le jugement est irrégulier en raison de la contradiction de son dispositif, qui prend acte du désistement de Mme Judith V. mais ne l'exclut pas de la condamnation prononcée au titre des dispositions de l'article L. 600 7 du code de l'urbanisme.

⁵ Vous pourriez annuler les articles 1 et 2 du jugement concernant Mme V. et prendre acte de son désistement.

⁶ Mais nous vous proposerons plutôt de voir une simple erreur de plume dans son inclusion au titre de la condamnation prononcée sur le fondement de l'article L. 600-7.

⁷ **II - L'intérêt pour agir des requérants contre le permis de construire** contesté est ensuite mis en cause par la commune de Grilly ainsi que par M. et Mme B...

⁸ Il est vrai que le tribunal a analysé l'intérêt pour agir de chacun des requérants pour identifier ceux qui selon lui avaient un tel intérêt et les autres. Mais s'agissant d'une requête collective dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif, l'intérêt pour agir de l'un des requérants suffit à rendre la requête recevable (CE, 13 juin 2005, ville de Chevreuse, n° 276481, aux Tables) .

9 Vous pourrez hésiter sur l'intérêt pour agir de ceux des requérants auxquels le tribunal a dénié un tel intérêt.

10 Nous sommes finalement d'avis que seul M. Borne, dont la propriété est située à plus de 800 mètres du projet est dépourvu d'intérêt pour agir à l'encontre du permis contesté.

11 En revanche, M. et Mme C., M. et Mme X. et M. V., dont les propriétés sont situées à moins de 400 mètres du terrain d'assiette du projet nous paraissent justifier, dans les circonstances de l'espèce, d'un intérêt suffisant pour contester le permis. Celui-ci porte en effet sur un projet d'envergure comportant plusieurs logements alors qu'il est situé au sein d'une petite commune de moins de 800 habitants et surtout dans un secteur présentant un caractère résidentiel, composé de maisons individuelles édifiées sur de grandes parcelles. La configuration des lieux va donc être modifiée par le projet.

12 **III - Nous en arrivons à la légalité du permis de construire contesté.**

13 Deux des moyens soulevés nous paraissent devoir être retenus. Il s'agit des moyens tirés de la méconnaissance des articles Ub 7 et Ub 11 du règlement du PLU de la commune.

14 Pour commencer, l'article Ub 7 relatif à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, prévoit que « *la distance minimale d'un quelconque point du bâti à une limite séparative est de 4 mètres* ».

15 Or, si l'on excepte les débords de toiture, qui ne sont pas concernés, les différents plans produits montrent qu'il y a bien en divers points des éléments de construction dans cette bande de 4 mètres non constructible, notamment les extrémités des terrasses, et les corniches au 1^{er} niveau.

16 Par ailleurs, l'escalier prévu en limite sud-ouest, matérialisé sur le plan de masse et qui rejoint directement la route de Mourex ne respecte pas non plus cette règle des 4 mètres. Et même si cet escalier existe déjà sous forme de rondins de bois, sa présence sur les plans du projet l'incorpore à ce projet et autorise notamment le bénéficiaire du permis à apporter des modifications à cet escalier. Cet escalier étant désormais intégré au projet, il ne peut être situé dans cette bande de 4 mètres.

17 Et rien ne permet de dire qu'il ne dépasse pas le niveau du sol, de sorte qu'il doit être considéré comme un élément bâti : par exemple CE 21 novembre 2012, n° 339599.

18 **IV - La méconnaissance de l'article UB 11 est d'une autre ampleur.**

19 Cet article prévoit en particulier que « *les constructions, tant par leur composition que par le traitement des accès, doivent s'adapter au terrain naturel, en limitant les modifications des pentes* » et plus précisément que « *pour les terrains d'une pente supérieure ou égale à 10% la hauteur maximale des déblais ne devra pas excéder 1, 30 m et celle des remblais 2 m. [...]* ».

20 Cette règle, incluse à l'article 11 et relative à l'implantation des constructions a pour objet, ainsi que cela ressort des termes mêmes de cet article, de faire en sorte que les constructions s'adaptent au terrain naturel en limitant les modifications des pentes.

21 En l'espèce il est constant que la pente du terrain d'assiette du projet est supérieure à 10 %. Or le plan en coupe montre que le creusement des sous-sols nécessitera des déblais de l'ordre de 3 mètres à 3, 50 mètres nettement supérieurs à ce qui est autorisé par les dispositions de l'article UB11.

22 Contrairement à ce qui est soutenu en défense les affouillements ne nous paraissent pas devoir se constater à l'extérieur de la construction. La règle doit en effet s'apprécier au regard de son objectif, qui est ici, pour les terrains en pente, de ne pas modifier les pentes, de ne pas fragiliser le terrain naturel. Voyez par exemple [CAA Lyon, 31 mai 2016, commune de Claix, n° 14LY04021, en C+](#).

23 Le projet méconnaît donc l'article UB11 et nous vous proposons de retenir ce moyen.

24 **V - Les autres moyens nous paraissent en revanche devoir être écartés :**

25 **V 1.** Les requérants soutiennent tout d'abord que le dossier de demande de permis aurait été incomplet au regard des exigences des articles R. 431-7 à R. 431-10 du code de l'urbanisme.

26 Mais vous savez que le dossier constitue un ensemble : une indication non fournie par un document peut figurer dans un autre (voyez [CE 3 février 1992 n° 118855, aux Tables](#)) . En outre, les omissions du dossier doivent avoir été de nature à fausser l'appréciation du service instructeur sur la conformité du projet à la réglementation applicable pour entraîner l'annulation du permis ([CE du 23 décembre 2015 n° 393134, aux Tables](#)) .

27 En l'espèce, il est soutenu que le document graphique, qui se limite au tènement foncier de l'opération, ne permet pas d'apprécier l'intégration du projet autorisé par rapport aux constructions alentours et que les photographies ne représentent pas le projet dans son environnement lointain.

28 Il est vrai que le dossier n'est pas particulièrement précis concernant les constructions environnantes, mais les pièces du dossier ont tout de même permis, à notre sens, au service instructeur d'apprécier

l'insertion du projet dans son environnement.

29 Par ailleurs, les 17 places de stationnement couvertes situées à l'intérieur du bâtiment et leur cheminement d'accès sont représentées dans le dossier de permis de construire, alors au demeurant que les plans intérieurs n'étaient pas requis.

30 Le moyen est donc à écarter.

31 **V 2.** les requérants contestent ensuite, par la voie de l'exception, la légalité de la délibération du 5 mars 2012 approuvant le PLU et celle de la délibération du 14 janvier 2013 instituant une majoration de 20 % du COS pour les projets présentant une performance énergétique élevée.

32 S'agissant de la délibération approuvant le PLU, les requérants critiquent la participation de M. B., bénéficiaire du permis contesté et conseiller municipal, au vote de cette délibération.

33 L'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales aurait été méconnu.

34 Cet article prévoit que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

35 Par son arrêt du 12 octobre 2016, n° 387308, au Recueil, le CE a précisé que s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption ou à son vote n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel.

36 En l'espèce, contrairement à ce qui est soutenu en défense, ce moyen est recevable et opérant. Recevable car l'article L. 600-1 du code ne peut être opposé puisque la délibération approuvant le PLU fait par ailleurs l'objet d'une contestation devant vous (CE 5 novembre 2014, SCA de Château-l'arc n° 362021, aux Tables) et opérant puisque les requérants soutiennent que le projet méconnaît l'article 14 du POS remis en vigueur, qui concerne le COS (CE 7 février 2008, commune de Courbevoie, n° 0297227, au Recueil) .

37 Cependant, il n'est nullement établi en l'espèce que l'influence exercée par M. B. aurait conduit à ce que la délibération approuvant le PLU prenne en compte son intérêt personnel. D'autant plus que M. B. a effectivement œuvré en faveur d'une augmentation du COS en zone UB, mais que cette augmentation n'a pas été retenue.

38 Concernant la délibération instituant une majoration du COS, M. B. a également pris part à son vote. Et il est vrai qu'elle lui profite directement puisqu'il s'était vu précédemment refuser un permis au motif d'un dépassement du COS. Pour autant, cette majoration du COS bénéficie également à tous les propriétaires dans la même situation et ne résulte que d'une possibilité instituée par la loi, et pas du seul choix des auteurs du PLU. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne vient établir que M. B. aurait exercé une influence particulière sur le vote de cette délibération.

39 **V 3.** La méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme est ensuite invoquée.

40 Selon les requérants, le projet est prévu sur un coteau de forte pente, 21 %, et nécessite des affouillements, alors que les constructions voisines ont déjà fragilisé le site, provoquant des inondations tandis que le secteur est soumis à un aléa important en matière d'eaux de pluie. Il aurait donc fallu au moins assortir le permis de prescriptions.

41 Toutefois, les risques allégués ne pas démontrés.

42 Quant au risque de rupture d'une colonne d'alimentation en eau potable qui traverserait le terrain d'assiette du projet, il est relatif à l'exécution des travaux et non à la légalité du permis.

43 Le moyen tiré de la méconnaissance à ces égards de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme n'apparaît donc pas fondé.

44 **V 4.** Les requérants soutiennent ensuite que le permis méconnaît les dispositions de l'article UB 3 du règlement du plan local d'urbanisme et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111 2 du code, compte tenu des risques générés par les conditions de desserte du projet.

45 L'argumentation des requérants est de divers ordres sur ce point.

46 Ils soutiennent que le projet sera desservi par la route de Mourex qui est en pente et forme un virage dangereux à 100 mètres vers le sud-ouest. Cependant, au droit du projet cette route est rectiligne et présente des conditions de visibilité satisfaisantes. Cette route dessert déjà une cinquantaine de logements et il n'est pas démontré que l'augmentation de la circulation générée par le projet serait telle que la desserte serait rendue dangereuse. Ainsi, le maire n'a pas entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code.

47 Les requérants soutiennent également que le second bloc du bâtiment A situé en fond de parcelle ne sera accessible que par un cheminement piéton, ce qui rend le bâtiment enclavé et inaccessible aux services de lutte contre l'incendie. L'appréciation n'est pas évidente au vu des pièces du dossier. Mais les véhicules de secours

peuvent accéder à l'entrée des garages et rien ne permet de dire que les services de secours ne pourraient pas déployer leur matériel dans des conditions satisfaisantes.

48 Il est enfin soutenu que la voie de desserte prévue par le projet ne respecte pas la largeur de 6, 50 mètres prescrite par les dispositions de l'article UB 3 du règlement du PLU. Mais cette voie est une voie interne au projet permettant l'accès aux places de stationnement, voie à laquelle les dispositions de l'article UB 3 n'ont pas vocation à s'appliquer puisqu'elles ne concernent que les voies de desserte du projet.

49 Le projet ne nous paraît donc méconnaître ni l'article R. 111-2 du code ni l'article UB3 du règlement du PLU.

50 **V 5.** Selon les requérants, le projet méconnaîtrait les dispositions de l'article UB 10 du règlement du PLU. Cet article prévoit que « *la hauteur totale des constructions, mesurée par rapport à la médiane en tout point du bâtiment, ne devra pas excéder 9, 5 m au faîtage et 7 m à l'acrotère pour les toitures terrasses* ».

51 Toutefois, il ressort du plan de coupe du bâtiment A que la distance de 7 mètres entre le sol naturel et l'acrotère, qui est le rebord de la façade situé au-dessus du niveau de la toiture terrasse, n'est dépassée à aucun moment, d'autant que contrairement à ce qui est soutenu la hauteur doit être calculée par rapport à la médiane selon les indications du schéma explicatif produit par la commune en 1^{ère} instance.

52 Le moyen est donc à écarter.

53 **V 6.** Pour en revenir à l'article UB 11, le projet, qui trouve place dans un quartier composé d'habitations disparates, ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants.

54 **V 7.** Il est en dernier lieu soutenu que le permis de construire méconnaîtrait les dispositions de l'article UB 12 du règlement du plan local d'urbanisme en ce qu'il ne respecterait pas les dimensions minimales des places de stationnement, de 5 m x 2, 50 m, fixées par cet article.

55 Ce sont les places extérieures qui sont en cause. Il ressort cependant du plan de masse que ces dimensions sont respectées.

56 Vous pourrez donc également écarter ce moyen.

57 **VI -** Si vous nous suivez, vous annulerez le permis de construire contesté, sans qu'il y ait lieu en l'espèce de faire application des dispositions de l'article L. 600-5 ou de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme dans la mesure où les illégalités retenues, en particulier

la méconnaissance des dispositions de l'article UB 11 ne peuvent être régularisées par un permis modificatif car la conception générale du projet s'en trouverait remise en cause.

VII - Qu'en est-il alors de l'article L. 600-7 ?

Rappelons ses dispositions : il prévoit que « *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 constitue un élément de réponse aux recours illégitimes de requérants malveillants.

Créé par l'ordonnance du 18 juillet 2013 et issu du rapport dit « Labetoulle » du 25 avril 2013 intitulé « *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre* » il ouvre la possibilité, pour le bénéficiaire, de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire devant le juge administratif du permis.

Le rapport Labetoulle indique qu'« *il doit être clair pour tout le monde que la mise en jeu de ces dispositions, qui ont une vocation surtout symbolique et dissuasive, demeurera très rare* ».

Le permis contesté devant être annulé, cet article L. 600-7 ne trouve pas à s'appliquer selon nous. Et c'est ce qu'ont jugé plusieurs cours : CAA Marseille, 21 novembre 2017, n° 016MA03013 ; [CAA Nantes, 3 juillet 2017, n° 16NT01053](#) ; [CAA Paris 16 juin 2016, n° 13PA04513](#).

Et nous ne vous proposerons pas davantage d'opérer une distinction entre les requérants ayant un intérêt pour agir contre le permis contesté et les autres. Cela relèverait d'un raffinement contraire au texte de l'article et surtout cela serait contraire au caractère seulement reconventionnel de ces conclusions présentées dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir unique qui a été jugé recevable et en l'occurrence fondé.

Par ces motifs, nous concluons :

- au non-lieu à statuer sur la demande de sursis à exécution du jugement ;
- à l'annulation du jugement et du permis de construire contestés ;
- à la mise d'une somme de 2 000 euros à la charge de M. et Mme B. à verser aux requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- et au rejet du surplus des demandes des parties.

