

N° 2201433

M. D... B...

Mme Aurore Bardet
Rapporteure

M. Alexandre Lombard
Rapporteur public

Audience du 13 mai 2025
Décision du 27 mai 2025

60-01-04-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Orléans

5^{ème} Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des mémoires et des pièces complémentaires enregistrés les 22 avril 2022, 27 mai 2024, 11 avril 2025, 25 avril 2025 et 30 avril 2025, M. D... B..., représenté par Me Dalibard, demande au tribunal :

1°) de condamner la commune de Tours à lui verser une indemnité totale de 69.639,85 euros, avec intérêts à taux légal à compter de sa demande préalable indemnitaire, en réparation des préjudices subis en raison de l'illégalité entachant le permis de construire qui lui a été délivré le 20 juin 2017 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Tours une somme de 2.500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient dans le dernier état de ses écritures que :

- la commune de Tours a commis une faute en lui délivrant un permis de construire illégal ;

- en raison de cette illégalité, il est fondé à demander le versement d'une somme de 3.000 euros au titre des frais d'architecte, une somme de 1.962,99 euros au titre des frais d'assurance, une somme de 1.656,39 euros au titre des frais d'électricité, une somme de 7.031,13 euros au titre des frais d'avocat exposés devant le tribunal administratif d'Orléans et la Cour administrative d'appel de Nantes en raison de la procédure contentieuse précédente, une somme de 1.600 euros au titre de sa mise à la charge des frais irrépétibles des instances précédentes, une somme de 11.946,76 euros au titre des frais de surconstruction, une somme de 29.389,34 euros au titre des

frais bancaires tenant aux intérêts différés de son prêt mobilier et une somme de 25.000 euros au titre de son préjudice moral et financier.

Par des mémoires en défense enregistrés les 22 mars 2024 et 28 avril 2025, la commune de Tours, représentée par Me Veauvy, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. B... la somme de 2.500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la responsabilité de la commune ne peut pas être engagée ;
- à titre subsidiaire, la somme versée devra être ramenée à 6.294,75 euros.

Par une ordonnance 25 mars 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 27 mai 2024 à 12 heures.

Par une deuxième ordonnance du 28 mai 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 28 juin 2024 à 12 heures.

Par une troisième ordonnance du 14 avril 2025, la clôture d'instruction a été fixée au 30 avril 2025 à 12 heures.

L'instruction a finalement été réouverte.

Vu :

- le jugement n° 1704209 du 22 octobre 2019 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a annulé l'arrêté n° PC 37 261 17 T 00039 du 20 juin 2017 ;
- l'arrêt n° 19NT04912 du 9 février 2021 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la requête de M. B... et a confirmé l'annulation de l'arrêté n° PC 37 261 17 T 00039 du 20 juin 2017 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code des assurances ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bardet,
- les conclusions de M. Lombard, rapporteur public,
- et les observations de Me Sanson, représentant M. B..., ainsi que les observations de ce dernier.

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction que le maire de la commune de Tours (37000) a délivré à M. B... par arrêté n° PC 37 261 17 T 00039 du 20 juin 2017 un permis de construire en vue de la démolition d'une annexe, d'un changement de destination de bureaux en habitation et d'une

surélévation de l'immeuble. Saisi par Mme et M. E..., le tribunal de céans a annulé ce permis par le jugement susvisé lu le 22 octobre 2019. Cette annulation a été confirmée en cause d'appel par un arrêt du 9 février 2021 rendu par la cour administrative d'appel de Nantes en raison de la méconnaissance de l'article UC 9 du règlement du plan local d'urbanisme relatives à l'emprise au sol des constructions. Par un courrier du 29 décembre 2021, reçu le lendemain, M. B... a adressé une demande indemnitaire préalable à la commune de Tours qui a été expressément rejetée par un courrier du 24 janvier 2022. Par la présente requête, M. B... demande au tribunal de condamner la commune de Tours à réparer l'ensemble des préjudices de toute nature subis en raison de la délivrance illégale de ce permis.

Sur la responsabilité :

En ce qui concerne le principe de responsabilité :

2. D'une part, si l'illégalité d'un permis de construire délivré en méconnaissance des dispositions du code de l'urbanisme constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration à l'égard du pétitionnaire, ce dernier n'est fondé à demander à être indemnisé que des seuls préjudices présentant un caractère réel, direct et certain.

3. D'autre part, lorsqu'un permis de construire irrégulièrement délivré est annulé, le bénéficiaire dudit permis a droit à être indemnisé des sommes exposées inutilement pour la réalisation des travaux autorisés par celui-ci entre la délivrance du permis et au plus tard à la date à laquelle un nouveau permis de construire a été délivré dans des conditions régulières, ainsi que des sommes exposées postérieurement à cette date et qui peuvent être regardées comme la conséquence directe de cette illégalité.

En ce qui concerne l'existence d'une faute :

4. Ainsi qu'il a été dit au point 1, l'arrêté du maire de la commune de Tours en date du 20 juin 2017 portant permis de construire délivré à M. B... a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle en raison de la méconnaissance des dispositions de l'article UC 9.1 du règlement du plan local d'urbanisme par le jugement n° 1704209 du 22 octobre 2019 du tribunal administratif d'Orléans, confirmé par un arrêt n° 19NT04912 du 9 février 2021 de la Cour administrative d'appel de Nantes devenu définitif. Cette annulation étant revêtue de l'autorité absolue et désormais définitive de chose jugée, cette illégalité constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de la commune de Tours.

En ce qui concerne les chefs de préjudices invoqués :

5. L'indemnité susceptible d'être allouée à la victime d'un dommage causé par la faute de l'administration a pour seule vocation de replacer la victime, autant que faire se peut, dans la situation qui aurait été la sienne si le dommage ne s'était pas produit, c'est-à-dire, lorsque la faute résulte d'une décision illégale, si celle-ci n'était pas intervenue.

6. En cas d'autorisation d'urbanisme illégalement délivrée, la période de responsabilité court entre la date de notification de ladite autorisation jusqu'à la date de l'annulation juridictionnelle devenue définitive ou à la date à laquelle une nouvelle autorisation a été légalement accordée.

7. La commune de Tours doit être regardée comme responsable de l'ensemble des préjudices directs et certains résultant de cette annulation nés entre la date de notification du permis

de construire du 20 juin 2017 et le 14 janvier 2021, date à laquelle M. B... s'est vu délivrer un nouveau permis de construire dans des conditions régulières. Postérieurement à cette date, la commune de Tours peut également être responsable des sommes exposées en pure perte par le pétitionnaire dès lors qu'elles peuvent être regardées comme la conséquence directe de cette annulation, à moins d'établir qu'il aurait engagé des travaux entraînant des dépenses nouvelles sans lien direct avec le permis initialement accordé puis annulé.

8. Si la commune de Tours soutient en défense que les sommes exposées après le 22 octobre 2019, date à laquelle le tribunal a annulé le permis de construire de M. B..., ne sont pas susceptibles d'être indemnisées au motif que M. B... est la seule partie à avoir interjeté appel de cette décision, la circonstance que M. B... ait exercé cette voie de droit à l'encontre d'une décision juridictionnelle et qui n'était pas encore passée en force de chose jugée n'est pas de nature à rompre tout lien de causalité entre les préjudices invoqués et la faute de la commune postérieurement à cette date.

S'agissant des frais d'architecte :

9. M. B... sollicite une indemnité de 3.000 euros et produit à cet effet une note d'honoraires intitulée « *acompte n° 3 et solde* » datée du 10 novembre 2020, postérieure donc à la notification du permis de construire illégal. Si ce document fait mention de deux acomptes versés de 1.000 euros et de 1.200 euros à l'ouverture du dossier puis au dépôt en mairie de la demande de permis de construire, ceux-ci correspondent au projet porté par le pétitionnaire avant le dépôt de sa demande de permis de construire et ne sauraient par suite pas être regardés comme étant en lien direct avec le permis de construire illégalement accordé. L'acompte n° 3 de 800 euros également mentionné dans cette pièce correspond à des prestations réalisées antérieurement à la date de notification du permis de construire illégal et ne saurait être considéré dès lors comme un chef de préjudice financier en lien direct avec le permis illégalement mais ultérieurement délivré. Par suite, M. B... n'est pas fondé à demander l'indemnisation de ces sommes.

S'agissant des frais d'assurance d'habitation obligatoire :

10. M. B... demande une indemnité correspondant à ses frais d'assurance d'habitation déboursés en pure perte pour un montant total de 1.962,99 euros et produit à cet effet quatre avis d'échéance de cotisation pour la période allant du 1^{er} juin 2018 au 31 mai 2022 pour des montants de 352,44 euros, 376,92 euros, 421,08 euros et 472,29 euros, soit la somme totale de 1.622,73 euros, l'intéressé ayant continué à assurer son bien après la délivrance du nouveau permis de construire délivré le 14 janvier 2021. M. B... n'étant fondé à solliciter qu'une indemnisation au titre des sommes exposées en pure perte au cours de la période comprise entre le permis de construire illégalement délivré le 20 juin 2017 et celui délivré le 14 janvier 2021, il sera fait une juste appréciation de ce chef de préjudice au prorata de la période de responsabilité susrappelée en condamnant la commune de Tours à lui verser une somme de 911,24 euros.

S'agissant des frais d'eau et électricité :

11. D'une part, si M. B... produit plusieurs factures de consommation d'eau, il ne résulte d'aucune de ses écritures qu'il ait entendu en demander le remboursement.

12. D'autre part, M. B... demande l'indemnisation des frais d'électricité pour un montant total de 1.656,39 euros et produit plusieurs factures, notamment ses factures annuelles s'étendant de la période du 25 juin 2017 au 28 novembre 2021. Toutefois, s'il pouvait légitimement

souscrire un tel contrat lors de l'obtention de son permis de construire, il résulte de l'instruction qu'il a cessé la réalisation des travaux durant la procédure contentieuse, soit quatre ans, qu'il n'a pas habité le bien pendant cette durée, mais a toutefois décidé de maintenir les frais d'abonnement de ce contrat non obligatoire. Si M. B... soutient qu'en cas de résiliation, des frais de fermeture de compteur lui auraient été applicables, cette seule circonstance qui relevait de son seul choix ne permet pas d'établir le lien direct avec l'ensemble des sommes versées. Il n'est dès lors pas fondé à demander l'indemnisation des sommes exposées après le 31 janvier 2018, soit deux mois après l'enregistrement de la requête initiale contre le permis de construire du 20 juin 2017. Dans ces conditions, il justifie seulement avoir déboursé au prorata de sa facture pour la période du 25 juin 2017 au 31 janvier 2018, la somme de 530,68 euros en lien avec la faute de la commune. Par suite, seule cette somme peut donner lieu à réparation.

S'agissant des frais de justice :

13. Lorsqu'une partie autre que l'administration ayant pris une décision illégale avait la qualité de défenderesse à l'instance à l'issue de laquelle cette décision est annulée, les frais de justice utilement exposés par elle, ainsi que, le cas échéant, les frais mis à sa charge par le juge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont susceptibles d'être pris en compte dans le préjudice résultant de la faute imputable à l'administration.

14. D'une part, M. B... justifie par la production de quatre factures avoir supporté des frais d'avocat en raison des contentieux dirigés contre le permis de construire illégal qui lui a été accordé en 2017, pour un montant de 3.672 euros le 19 mars 2019, 195,41 euros le 11 octobre 2019, 2.880 euros le 12 juin 2020 et 955,72 euros le 25 janvier 2021. Ces frais ont été engagés en vain en raison de l'illégalité fautive du permis de construire contesté devant la juridiction administrative sans que la circonstance que M. B... ait été la seule partie défenderesse à interjeter appel du jugement du tribunal administratif ne puisse exonérer la commune de sa responsabilité. Dans ces conditions, M. B... est fondé à demander la somme sollicitée de 7.703,13 euros en lien direct avec la faute de la commune rappelée au point 4.

15. D'autre part, il ressort du jugement du tribunal administratif d'Orléans du 22 octobre 2019 que M. B... a été condamné à payer la somme de 600 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et la somme de 1.200 euros par la Cour administrative d'appel de Nantes du 9 février 2021 sur le fondement de ces mêmes dispositions. Dans ces conditions, M. B... est fondé à demander la somme sollicitée de 1.600 euros en réparation de ce chef de préjudice.

S'agissant des frais d'emprunt bancaire :

16. M. B... demande à être indemnisé de la somme totale de 29.389,34 euros en réparation des frais bancaires qu'il a engagés et justifie avoir obtenu le 21 juin 2017 un prêt immobilier d'un montant de 305 000 euros et avoir signé plusieurs avenants prorogeant la période de différé jusqu'en juin 2023 et produit ses tableaux d'amortissement. Toutefois, il n'est fondé à demander la réparation que des frais d'emprunt et d'assurance qu'il a engagé du 20 juin 2017 au 14 janvier 2021, et non de l'ensemble de ces frais sur la totalité de son emprunt, dès lors qu'à compter de cette dernière date, il a entrepris un nouveau projet immobilier. Il résulte de l'instruction, et plus particulièrement des pièces produites par M. B... à la demande du tribunal, qu'un report initial de remboursement d'une durée de 12 mois avait été initialement prévu et que deux avenants de prolongation de différé du 7 juillet 2018 au 7 juillet 2020 ont été signés les 18 octobre 2018 et 31 juillet 2019 assortis des tableaux d'amortissement dûment paraphés par l'intéressé et justifiant qu'il a déboursé 576,70 euros par mois au titre des intérêts d'emprunts et

des assurances obligatoires. Si M. B... produit un avenant de prolongation de différé du 7 juillet 2021 au 7 juillet 2022 lequel fait référence à un différé ayant été conclu entre le 7 juillet 2020 et 7 juillet 2021, ce seul document ne permet pas d'établir le montant effectivement versé par M. B... sur cette période. Dans ces conditions, il justifie par ces seules pièces avoir engagé la somme de 17.385,12 euros au titre du montant des intérêts pendant la période de différé ainsi la somme de 3.376,08 euros au titre des coûts des assurances obligatoires « DIT C... » également pendant la période de différé. Par suite, seule la somme de 20.761.20 euros est en lien direct avec la faute de la commune et doit donner lieu à réparation.

S'agissant du surcoût de la construction :

17. M. B... soutient avoir supporté un surcoût de 11.946,76 euros pour la réalisation de son projet en raison de la procédure contentieuse qui a retardé celui-ci pendant cinq ans. Il n'est toutefois fondé à demander la réparation que des coûts qu'il a engagés en raison de la délivrance illégale du permis de construire, et non ceux qu'il aurait pu économiser si l'autorité compétente lui avait délivré un permis de construire illégal. Ainsi, si M. B... produit plusieurs factures postérieures au 14 janvier 2021, il ne justifie pas que ces sommes seraient la conséquence directe de la faute de la commune. Par suite, ce chef de préjudice doit être écarté.

S'agissant des loyers payés :

18. Si M. B... peut être regardé comme demandant le remboursement du montant des loyers mensuels versées du 4 janvier 2018 au 21 mars 2025 soit pendant les années de procédure contentieuse, ces frais ne peuvent être regardés comme la conséquence directe de la délivrance illégale du permis de construire dès lors que M. B... aurait dans tous les cas dû trouver une solution d'hébergement si la commune lui avait refusé son permis de construire illégal. Ce chef de préjudice doit par suite être écarté.

S'agissant du préjudice moral :

19. Il résulte de l'instruction que M. B... a entamé des démarches pour réaliser son projet après la délivrance du permis de construire qui se sont révélées vaines, et qu'il a été contraint de se défendre dans deux instances contentieuses qui ont duré près de cinq ans. Dans ces circonstances, il sera fait une juste appréciation du préjudice moral subi par M. B... en l'évaluant à la somme de 5.000 euros.

20. Il résulte de ce qui précède que M. B... est fondé à demander la condamnation de la commune de Tours à lui verser une indemnité totale de 36.506,25 euros en réparation de l'ensemble des préjudices qu'il a subi en raison de la délivrance du permis de construire illégal du 20 juin 2017.

Sur les intérêts

21. Lorsqu'ils sont demandés, et quelle que soit la date de la demande, les intérêts au taux légal dus en application de l'article 1231-6 du code civil, sont dus à compter du jour où la demande de réclamation de la somme principale est parvenue à la partie débitrice ou, à défaut, à compter de la date d'enregistrement au greffe du tribunal administratif des conclusions tendant au versement de cette indemnité.

22. M. B... a droit aux intérêts au taux légal de la somme de 36.506,25 euros à compter de la date de réception de sa demande indemnitaire préalable par la commune de Tours, soit le 30 décembre 2021.

Sur les frais d'instance :

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. B... qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Tours demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Tours la somme demandée de 1.500 euros

D E C I D E :

Article 1^{er} : La commune de Tours est condamnée à verser à M. B... la somme de 36.506,25 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 30 décembre 2021.

Article 2 : La commune de Tours versera à M. B... la somme de 1.500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. B... est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Tours sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. D... B... et à la commune de Tours.

Délibéré après l'audience du 13 mai 2025, à laquelle siégeaient :

M. Samuel Deliancourt, président,
M. Jean-Luc Jaosidy, premier conseiller,
Mme Aurore Bardet, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 mai 2025.

La rapporteure,

Le président,

Aurore Bardet

Samuel DELIANCOURT

La greffière,

Barbara DELENNE

La République mande et ordonne au préfet d'Indre-et-Loire en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.