

L'intérêt à agir des personnes physiques et morales en matière de contentieux de l'urbanisme

Compte tenu des importants enjeux économiques et sociaux dont il est l'objet, le contentieux de l'urbanisme s'est singularisé des autres domaines de contentieux relevant de la compétence du juge de l'excès de pouvoir par la recherche d'un équilibre entre le développement de la construction et le droit au recours qui, par son existence même, bloque un certain nombre de projets immobiliers en empêchant de lever la condition suspensive des promesses synallagmatiques de vente, la commercialisation du programme et le déblocage des fonds par les investisseurs.

Le rapport du Conseil d'État « L'urbanisme : pour un droit plus efficace » (1992), des groupes de travail Pelletier « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme » (2005), Labetoulle « Construction et droit au recours, pour un meilleur équilibre » (2013) et Maugüé « Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » (2018), ont montré que cet équilibre est évolutif et sont à l'origine de changements encore récents (voir en cela le projet de loi Élan en cours de discussion à l'Assemblée nationale ou encore le décret n° [2018-617](#) du 17 juillet 2018 portant modification du Code de justice administrative et du Code de l'urbanisme).

Bien que l'accès à une juridiction soit un droit constitutionnel (Cons. const., 21 janv. 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, n° [93-335 DC](#)), l'objectif de valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent (Cons. const., 19 janv. 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, n° [94-359 DC](#)) a permis de poser les bases d'un nouveau contentieux de l'urbanisme (voir sur ce point O. Chambord, *Droit de l'urbanisme et de l'aménagement. La fabrique de la ville*, préface P. Soler-Couteaux, Berger-Levrault, 2018, pp. 281-326).

1. Les principales évolutions

Les réflexions doctrinales, les propositions émanant de groupes de travail ainsi que les mesures législatives réglementaires déjà adoptées visent pour l'essentiel :

- à insérer des exigences procédurales à défaut d'irrecevabilité de la requête en vue de limiter le nombre de recours (délai de recours de 2 mois à compter de l'affichage de l'autorisation sur le terrain d'assiette, notification au pétitionnaire du recours gracieux dans le délai de 15 jours, notification à l'autorité administrative compétente et au pétitionnaire du recours contentieux dans les 15 jours de son enregistrement au greffe de la juridiction) ;
- à raccourcir les délais de jugement (dispense temporaire d'appel pour certains litiges ; compétence en premier et en dernier ressort des cours administratives d'appel ; création d'un délai de jugement obligatoire pour certaines autorisations de construire inscrites dans le nouvel article [R. 600-6](#) du Code de l'urbanisme) ;
- à renouveler l'office du juge administratif de manière à privilégier la régularisation, lorsqu'elle est possible, à l'annulation de l'autorisation d'urbanisme.

À l'heure où est encore débattu le projet de loi Élan visant à reprendre l'essentiel des propositions du rapport Maugüé précité, un constat s'impose : il y a une limite à l'enrayement des recours abusifs, celle de l'admission

des recours légitimes poursuivant à travers la contestation de la légalité d'une autorisation administrative d'occupation des sols la préservation des conditions de jouissance ou d'occupation du bien immobilier appartenant au requérant.

Plus abruptement, on ne saurait sacrifier les recours louables sur l'autel des recours parfois « mafieux » (cf. l'étude de Soazic Marie , « Recours abusifs et recours mafieux : la chasse est ouverte », *AJDA*, 2013, p. 1909, à propos de la publication de l'ordonnance n° [2013-638](#) du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme).

2. Quelle appréciation de l'intérêt à agir dorénavant ?

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2013- 638 du 18 juillet 2013, il semble intéressant de se demander si le juge administratif apprécie plus sévèrement l'intérêt donnant qualité pour ester en justice en matière d'urbanisme.

Les développements suivants visent à démontrer qu'à défaut de révolution dans l'exercice juridictionnel, un changement dans la continuité, peut à ce jour, être constaté (partageant ce même point de vue, voir l'étude très claire de Nathalie Gravier-Calvet et Tiphaine Rombauts-Chabrol, « L'intérêt à agir en contentieux administratif de l'urbanisme. Entre innovation et particularismes », *JCP Administration et collectivités territoriales*, n° 43-44, 30 oct. 2017, p. 2266).

Pour arriver à cette conclusion, il est nécessaire de revenir très brièvement sur l'état du droit applicable avant l'entrée en vigueur le 19 août 2013 des dispositions de l'article [L. 600-1-2](#) du Code de l'urbanisme.

Rattaché au contentieux objectif du contrôle de la légalité d'un acte administratif en l'occurrence individuel, le juge s'attachait à vérifier que la qualité du requérant était en rapport avec l'objet de l'acte attaqué et que ce dernier avait des effets sur sa situation personnelle.

En pratique, la qualité de voisin du particulier ou de la personne morale suffisait à justifier d'un intérêt à agir à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme. Trois critères étaient pris en compte : tout d'abord, ceux de la proximité géographique du bien appartenant ou loué par le requérant et du terrain d'assiette du projet contesté. Cette proximité s'entendait jusqu'à une distance d'environ 200 mètres ([CE, 3 avril 2006, Mme D., n° 258432](#) ; [CE, 16 juin 2004, Commune de Gogolin, n° 264185](#)). Une distance plus importante a pu être admise en raison de l'importance du projet et de la configuration des lieux assurant une visibilité sur celui-ci ([CE, 25 janv. 2012, M. A. n° 344705](#)). Ainsi, ont justifié d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation d'un permis de construire des habitations situées à une distance comprise entre 250 mètres et 900 mètres de la construction projetée, eu égard à la configuration des lieux (secteur dépourvu de relief et dégagé comportant aux alentours un habitat diffus) et à l'importance du projet édifié (CAA Nantes, 14 mai 2002, *M. X et a.*, n° 00MT01122, à propos de l'édification d'une serre de 3 887 m² de surface de plancher).

Dans son arrêt du 10 juin 2015, le Conseil d'État a énoncé, sans chercher à appréhender l'essence du nouvel intérêt à agir, les rôles respectifs du demandeur et du défendeur ainsi que l'office du juge administratif en la matière ([CE, 10 juin 2015, M. D. et M. A. n° 386121](#)). Le requérant doit faire état d'éléments suffisamment précis et étayés justifiant qu'il a un intérêt personnel à critiquer la légalité d'une autorisation d'occupation et d'utilisation des sols. Il n'a pas à rapporter la preuve du caractère certain des atteintes à son bien qu'il invoque. Il suffit que ces dernières soient suffisamment plausibles et prévisibles. De son côté, le défendeur doit apporter tout élément de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de toute réalité. À défaut de se déplacer *in situ*, le juge administratif apprécie l'intérêt à agir du requérant au regard des éléments versés par les parties.

Le Conseil d'État considère qu'à défaut de verser aux débats les éléments exigés, la requête pourra être rejetée sans audience par une ordonnance d'irrecevabilité manifeste sur le fondement de l'article [R. 222-1](#) du Code de justice administrative, après avoir, le cas échéant, invité le requérant à préciser ou à produire tout

élément relatif à son intérêt à agir (CE, 10 fév. 2016, *SAS SIFER Promotion*, n° 387507 ; CE, 20 juin 2016, *Mme D.*, n° 386932).

Reprenant une proposition du rapport Maugüé, cette dernière jurisprudence a été consacrée à l'article R. 600-4 du Code de l'urbanisme par le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018. Ces nouvelles dispositions exigent, à peine d'irrecevabilité de la requête, la production d'un acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. L'objectif est de permettre au juge administratif d'être en mesure d'exercer pleinement son office.

Dans son arrêt du 13 avril 2016, le Conseil d'État expose les jalons nécessaires à la qualification juridique de l'intérêt à agir en matière d'urbanisme (CE, 13 avr. 2016, *M. C.*, n° 389799). Il commence par rappeler que le requérant doit produire tous les éléments de nature à démontrer l'atteinte à ses conditions d'occupation, d'utilisation de jouissance de son propre bien. Il ajoute ensuite qu'« eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance, ou à la localisation du projet. »

Ainsi, la qualité de « voisin immédiat », facilite la démonstration de la recevabilité du recours, étant précisé que la notion de voisinage est réduite à l'environnement immédiat du projet critiqué.

En outre et surtout cette qualité ne saurait, comme sous l'empire du droit antérieur à 2013, caractériser *in abstracto* un intérêt à agir. Le requérant doit faire état d'une argumentation spécifique de l'intérêt à agir en se fondant sur des éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet. À défaut pour le requérant de préciser *in concreto* l'atteinte invoquée, sa requête est jugée irrecevable (CE, 27 juill. 2016, *M. et Madame C.* n° 396840 ; CE, 18 mai 2018, *Syndicat des copropriétaires de la Communauté immobilière Oliveraie de Bellet*, n° 412174).

L'appréciation de l'intérêt à agir s'apprécie au regard de la situation objective du bien appartenant au requérant. Il n'y a donc pas d'innovation en la matière depuis 2013 mais une volonté de rendre le contrôle de la recevabilité de l'action contentieuse plus concret et casuistique.

3. L'affichage en mairie de la demande d'autorisation d'urbanisme

En revanche, la modification de la date d'appréciation de l'intérêt à agir, à la date d'affichage en mairie de la demande d'autorisation d'urbanisme contestée constitue une réelle innovation de la réforme du contentieux de 2013, alors qu'il s'apprécie habituellement à la date d'introduction du recours (voir notamment CE, 30 déc. 2002, *Société Cottage Wood*, n° 249860). Le but est d'éviter qu'un administré se constitue un intérêt à agir par effet d'aubaine.

La cour administrative d'appel de Bordeaux a eu l'occasion de préciser les conséquences du défaut d'affichage en mairie de la demande d'autorisation d'occupation des sols. Celle-ci a considéré que la recevabilité *rationae personae* du recours ne saurait en être affectée (CAA Bordeaux, 31 mai 2016, *M. A.* n°15BX02051). La jurisprudence venait ainsi à faire dépendre l'encadrement du droit au recours à l'encontre d'un droit individuel à aménager ou à construire d'une diligence à effectuer par l'autorité administrative compétente.

Dans le souci de renforcer la sécurité juridique des occupations des sols, le décret n° 2018-667 du 17 juillet 2018 a repris une mesure préconisée par le rapport Maugüé, en faisant figurer parmi les mentions obligatoires des autorisations administratives préalables la date d'affichage en mairie du dépôt de la demande (voir le nouvel article R. 423-6 du Code de l'urbanisme). En cas de permis tacite ou de non-opposition à un projet ayant fait l'objet d'une déclaration, l'autorité compétente en délivre un certificat sur demande qui devra mentionner la date d'affichage en mairie de l'avis de dépôt de la demande (même article).

Toutefois, il existe une exception à l'irrecevabilité pour défaut d'intérêt à agir au moment du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, lorsque le requérant est en état de « justifier de circonstances particulières ». À défaut de jurisprudence connue sur ce point, il est aisé d'affirmer, d'un point de vue strictement personnel, que le juge sera d'autant plus enclin à reconnaître des circonstances exceptionnelles que le projet serait, d'une part, par sa nature et/ou son importance, de nature à avoir des effets sur son environnement immédiat et, d'autre part, que les vices d'illégalité dont il serait entaché sont d'une particulière gravité. Cela impliquerait pour le juge d'examiner le fond de l'affaire pour modifier sa première appréciation de la recevabilité de l'action.

Il résulte de tout ce qui précède que ce contrôle de la qualification juridique de l'intérêt à agir par le juge administratif n'a pas été bouleversé en pratique. Il est devenu plus concret et casuistique. À la mesure de son encadrement, l'office du juge en la matière est placé davantage au centre de l'attention des parties au procès et peut donner lieu en pratique à un débat nourri et, le cas échéant, à l'exercice d'une voie de droit qui lui serait exclusivement consacrée. La lutte contre les recours abusifs en ressort renforcée. Par la caractérisation de "circonstances particulières", le juge administratif pourrait en revanche admettre l'examen au fond d'action en annulation en principe irrecevable *rationae personae*. La légalité des autorisations d'occupation des sols devrait ici s'en sortir renforcée. La jurisprudence administrative constitue s'il fallait s'en convaincre, le meilleur outil de lutte contre les recours abusifs et de conciliation avec le principe de légalité des actes administratifs.