

2127 Article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme : le voisin immédiat justifie en principe d'un intérêt à agir

L'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme impose à tout requérant qui saisit le juge de l'excès de pouvoir d'un recours contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir. À défaut, son recours sera déclaré irrecevable, et, lorsque cette irrecevabilité sera manifeste, le juge pourra rejeter ce recours par ordonnance sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative. Ces principes s'appliquent également au requérant qui serait un voisin immédiat du projet qu'il entend contester. Toutefois, eu égard à sa situation particulière, il justifie en principe d'un intérêt à agir si les atteintes qu'il a invoquées, à l'appui de son recours, apparaissent vraisemblables au vu des pièces du dossier.

CE, 13 avr. 2016, n° 389798, Bartolomei : JurisData n° 2016-007025 : JCP A 2016, act. 370

Sera publié au Recueil Lebon

(...)

● 1. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme : « Une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du Code de la construction et de l'habitation » ;

● 2. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien ; qu'il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité ; que le juge de l'excès de pouvoir apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci ; 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 de construction ;

● 3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative : « Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours peuvent, par ordonnance : (...) 4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens (...) » ;

● 4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que M. C a demandé l'annulation, pour excès de pouvoir, de l'arrêté du 6 août 2014 par lequel le maire de Marseille a accordé à M. D un permis de construire

deux logements et une piscine sur une parcelle située au 4, traverse de la Roseraie dans le 7^{ème} arrondissement et a autorisé la démolition d'un garage et d'une clôture sur la même parcelle ; que le président de la 2^{ème} chambre du tribunal administratif de Marseille a, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative, rejeté sa demande comme manifestement irrecevable, au motif que l'intéressé, invité par le tribunal à justifier de son intérêt à agir contre cet arrêté, n'en avait pas suffisamment justifié au regard des exigences de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme ;

● 5. Considérant qu'en jugeant que M. C ne justifiait pas d'un intérêt à agir contre le permis de construire attaqué, alors qu'il invoquait dans sa demande au tribunal être occupant d'un bien immobilier situé à proximité immédiate de la parcelle d'assiette du projet, au numéro 6 de la même voie, et faisait valoir qu'il subirait nécessairement les conséquences de ce projet, s'agissant de sa vue et de son cadre de vie, ainsi que les troubles occasionnés par les travaux dans la jouissance paisible de son bien, en ayant d'ailleurs joint à sa requête le recours gracieux adressé au maire de Marseille, lequel mentionnait notamment une hauteur de l'immeuble projeté supérieure à dix mètres et la perspective de difficultés de circulation importantes, le président de la 2^{ème} chambre du tribunal administratif de Marseille a inexactement qualifié les faits de l'espèce ;

● 6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, que l'ordonnance attaquée doit être annulée ;

● 7. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Marseille le versement à M. C d'une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de M. C tendant aux mêmes fins dirigées contre M. D ; que les dispositions de cet article font, en revanche, obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de M. D tendant aux mêmes fins ; (...)

NOTE

« Ouvrir aux administrés autant qu'il est possible l'accès de votre prétoire sans verser dans l'action populaire en permettant à n'importe qui d'attaquer n'importe quoi ; élargir le cercle des intérêts donnant qualité pour agir, sans méconnaître pour autant la hiérarchie des intérêts lésés, sans permettre en conséquence à des administrés qui ne seraient touchés que d'une façon très secondaire et très indirecte de remettre rétroactivement en cause des situations acceptées par ceux qui étaient directement visés. Entre le trouble que constitue toute illégalité et le trouble que provoque toute annulation, votre jurisprudence sur l'inté-

rêt est ainsi contrainte à des compromis difficiles ». Tels sont les principes qui doivent guider le juge administratif lorsqu'il est amené à apprécier l'intérêt à agir du requérant dans le recours pour excès de pouvoir, selon les mots de Jacques Théry dans ses conclusions sur l'affaire Damasio (J. Théry, *concl. sur CE, 28 mai 1971, Damasio : Rec. CE 1971, p. 391*).

Depuis sa décision Casanova (CE, 29 mars 1901, n° 94580 : Rec. CE 1901, p. 333 ; S. 1901, III, 73, note M. Hauriou ; GAJA, Dalloz, 19^e éd., 2013, n° 8), le Conseil d'État a fait preuve d'un grand libéralisme dans l'appréciation de l'intérêt donnant qualité à agir au requérant pour être recevable à former un recours pour excès de pouvoir (V. en ce sens CE, 14 févr. 1958, *Sieur Abisset : Rec. CE 1958, p. 98, concl. M. Long ; GACA, Dalloz, 5^e éd., 2015, n° 32*).

Pour autant, le juge administratif s'est toujours refusé de faire du recours pour excès de pouvoir une action populaire, « en permettant à n'importe qui d'attaquer n'importe quoi ». Cette barrière a été mise en place pour éviter les abus dans l'exercice du recours pour excès de pouvoir. Elle a toutefois paru insuffisante. Le libéralisme dont faisait preuve le juge administratif en matière d'intérêt à agir pouvait également déboucher sur des abus. Le recours pour excès de pouvoir pouvait dès lors devenir le support d'actions malveillantes.

Ces excès étaient au cœur des préoccupations des constructeurs. L'une de leur crainte était en effet de voir le permis de construire qu'ils avaient obtenu faire l'objet d'un recours en annulation. D'une part, parce que l'introduction d'un tel recours avait pour effet de retarder voire de compromettre la réalisation du projet autorisé, avec toutes les conséquences financières qui pouvaient en découler. D'autre part, parce que l'introduction d'un tel recours pouvait dissimuler une volonté de nuire, en retardant le plus possible la réalisation des travaux autorisés, ou d'obtenir un avantage financier, en monnayant son désistement.

Quoi qu'il en soit, et bien que ces préoccupations ne fussent réellement justifiées (le rapport *Labetoulle* soulignait ainsi que les critiques relatives au libéralisme qui caractérise l'appréciation de l'intérêt à agir n'identifiaient « dans l'immense majorité des cas » aucune décision particulière « qui justifierait ces alarmes »), le rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, dit rapport « *Labetoulle* », avait proposé de « clarifier les règles de l'intérêt à agir » en consacrant une définition législative qui, sans se démarquer de l'état de la jurisprudence, inviterait cependant les juridictions à « retenir une approche un peu plus restrictive » (*Construction et droit au recours : pour un nouvel équilibre, avr. 2013*).

C'est ainsi qu'à la suite de ce rapport, l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 (V. G. Gillig, *Réforme du contentieux de l'urbanisme. – Regards critiques sur l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme : JCPA 2013, 2279*) a inséré dans le Code de l'urbanisme un article L. 600-1-2, venant définir la notion d'intérêt donnant qualité à agir dans le contentieux des autorisations d'urbanisme (permis de construire, d'aménager et de démolir).

Il résulte de cet article qu'« une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du Code de la construction et de l'habitation ».

Une partie de la doctrine a pu, dans un premier temps, considérer que ce nouvel article ne faisait pour l'essentiel que codifier la jurisprudence existante (V. en ce D. Gillig, *Réforme du contentieux de l'urbanisme – Regards critiques sur l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme : JCP A 2013, 2279* ou

P. Cornille, *Propos iconoclastes sur l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative aux contentieux de l'urbanisme : Constr.-Urb. 2013, comm. 134*), sans fondamentalement remettre en cause les principes régissant l'intérêt à agir du requérant.

Par sa décision *Brodelle et Gino* (CE, 10 juin 2015, n° 386121 : *JurisData n° 2015-013930 ; Rec. CE 2015, p. 192 ; JCPA 2015, act. 546*), le Conseil d'État est venu préciser les modalités d'application de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme. Il a ainsi énoncé qu'il appartenait au requérant « de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ». Ces précisions doivent être établies par des éléments suffisamment précis et étayés. Quant au pétitionnaire ou à l'auteur de l'acte attaqué, ils disposent de la possibilité de contester le caractère avéré de l'atteinte invoquée, en apportant tous éléments de nature à établir qu'elle est dépourvue de réalité. Il appartiendra « ensuite au juge de former sa conviction sur la recevabilité de la requête d'après les pièces du dossier ». Celui-ci pourra dès lors écarter les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées. Mais il ne pourra pas exiger de l'auteur du recours la preuve du caractère certain des atteintes invoquées.

Il est ainsi apparu, à la suite de cette décision, que le requérant ne pourrait désormais plus arguer de sa seule qualité de voisin immédiat d'un projet de travaux, sans faire état d'une quelconque gêne, pour disposer, comme auparavant (V. en ce sens CE, 27 févr. 2006, n° 284349, *SCI La Tilleulière : JurisData n° 2006-069873*), d'un intérêt à agir. Le Conseil d'État a en somme consacré les objectifs poursuivis par l'introduction de ce nouvel article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme.

Le degré d'exigence posé par cet article a toutefois conduit à quelques interrogations. Ces interrogations sont nées de décisions rendues par des juridictions du fond (pour exemple : *TA Versailles, 31 mars 2016, n° 1601889* ou *TA Versailles, 7 déc. 2015, n° 1507459*) voire par le Conseil d'État (CE, 10 févr. 2016, n° 387507, *Peyret : JurisData n° 2016-002076 ; Rec. CE 2016, tables ; JCPA 2016, act. 149*), qui ont déclaré irrecevable des recours de voisins immédiats, lesquels invoquaient pourtant des atteintes aux conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance ou d'utilisation de leurs biens.

Les faits de la présente affaire en constituent l'exemple même.

Le maire de la commune de Marseille avait, par un arrêté en date du 6 août 2014, délivré à un particulier un permis de construire en vue de l'édification de deux logements et d'une piscine. Il était par ailleurs prévu, sur cette même parcelle, la démolition d'un garage et d'une clôture.

Des voisins au terrain d'assiette de ce projet avaient formé des recours gracieux contre cet arrêté auprès du maire de la commune. Ce dernier ayant rejeté leurs recours, ils avaient en conséquence saisi le tribunal administratif de Marseille de recours en annulation.

En ce qui concernait la recevabilité de leurs recours, ils faisaient valoir qu'ils occupaient des biens immobiliers situés à proximité immédiate de la parcelle litigieuse. Ils expliquaient dès lors, eu égard à cette proximité, et à travers des motifs propres à la situation de chacun d'entre eux, que le projet de construction allait porter atteinte aux conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de leurs biens. En d'autres termes, ils faisaient valoir qu'ils remplissaient les conditions posées par l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme.

S'agissant ainsi de M. Bartolomei (cinq voisins ont au total saisi le juge administratif. Les pourvois des quatre autres se trouvent dans les requêtes n° 389799, 389801, 389802 et 390109 rendues le même jour par le Conseil d'État sur les conclusions identiques de M. Rémi Decout-Paolini, rapporteur public), celui-ci faisait valoir que le projet contesté allait, d'une part, affecter sa vue et son cadre de vie compte tenu de la hauteur de l'immeuble projeté, supérieure à dix mètres, et, d'autre part, engendrer des difficultés de circulation importantes liées à la présence d'un tel immeuble dans le voisinage. Il précisait par

ailleurs qu'il allait subir des troubles dans la jouissance paisible de son bien durant la phase de travaux.

Le président du tribunal administratif de Marseille a néanmoins estimé que les justifications apportées par les requérants, au soutien de leur intérêt à agir, n'étaient pas suffisantes au regard des exigences de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme. Il a en conséquence rejeté leurs requêtes comme étant manifestement irrecevables, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative.

Les requérants se sont en conséquence pourvus en cassation (l'appel ne leur étant pas ouvert en application de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative).

Au-delà de la question de savoir si les pièces et justifications qu'ils avaient apportées étaient ou non suffisantes pour qu'ils puissent disposer d'un intérêt à agir, cette affaire a conduit le Conseil d'État à s'interroger sur les modalités d'application de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme au requérant qui serait un voisin immédiat. Ce dernier, compte tenu de sa proximité avec le projet querellé, est celui qui est le plus susceptible d'en subir les conséquences. Il est donc nécessaire de lui ouvrir le prétoire du juge avec peu d'exigence. Pour autant, il est également celui qui est le plus susceptible d'user de son droit au recours pour des motifs illégitimes. De sorte qu'il doit, malgré sa situation particulière, être tenu de préciser en quoi le projet litigieux est de nature à lui causer un préjudice.

Aussi, afin de tenir compte de ces deux particularités, le Conseil d'État va compléter les principes qu'il a énoncés dans sa décision *Brodelle et Gino* (CE, 10 juin 2015, n° 386121 : *JurisData* n° 2015-013930 ; *Rec. CE* 2015, p. 192 ; *JCP A* 2015, act. 546), relatifs à la mise en œuvre de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme. Le juge du Palais-Royal va ainsi préciser, dans son considérant de principe, que les dispositions de cet article imposent certes au requérant qui serait un voisin immédiat, comme à tout requérant, la démonstration par des éléments concrets que le projet contesté est susceptible de porter atteinte aux conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de son bien. Cependant, eu égard à sa situation particulière, il doit en principe justifier d'un intérêt à agir s'il fait état, devant le juge, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction.

Les ordonnances du tribunal administratif de Marseille ont donc été annulées. Le Conseil d'État a considéré que le tribunal avait inexactement qualifié les faits en jugeant que les requérants étaient dépourvus d'intérêt à agir contre le permis de construire litigieux (sur le contrôle de la qualification juridique de l'intérêt à agir en cassation, V. CE, 30 juill. 1997, n° 157313, *Sté Nouvelle étude Berry* : *Rec. CE* 1997, tables p. 1041. – CE, 10 févr. 2016, n° 387507, *Peyret et Vivier* : *JurisData* n° 2016-002076 ; *Rec. CE* 2016, tables ; *JCP A* 2016, act. 149). Les affaires ont renvoyées devant le tribunal administratif de Marseille.

1. L'application des dispositions de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme au voisin immédiat

L'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme a pour objet de lutter contre les recours malveillants. Il s'applique en conséquence à toute personne qui potentiellement peut être un requérant malveillant, ce qui inclut le voisin immédiat du projet contesté. Seuls l'État, les communes et leurs groupements – qui ne sauraient par principe être considérés comme des requérants malveillants – et les associations – dont l'intérêt à agir est apprécié soit d'après l'article L. 142-1 du Code de l'environnement soit d'après leur objet social (CE, 29 janv. 2003, n° 199692, *Union des propriétaires pour la défense des Arcs* : *JurisData*

n° 2003-064834 ; *Collectivités-Intercommunalité* 2003, comm. 109, note Th. Célérier ; *Dr. adm.* 2003, comm. 80, note D. Piveteau) et leur champ d'action géographique (CE, 5 nov. 2004, n° 264819, *Assoc. Bretagne littorale environnement urbanisme « Bleu »* : *JurisData* n° 2004-067573) – sont exclus de ce dispositif.

A. - Le voisin immédiat : un requérant potentiellement malveillant

C'est en apportant une définition à la notion d'intérêt donnant qualité à contester une autorisation d'urbanisme que l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme entend lutter contre les recours malveillants.

Il ressort ainsi de cet article que ne dispose d'un intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme que le requérant dont les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont susceptibles d'être directement affectés par le projet litigieux. Sous le régime antérieur à cette disposition, c'est la qualité de voisin qui donnait à l'auteur du recours un intérêt à contester l'acte attaqué. Cette qualité était appréciée d'après trois critères, à savoir : un critère géographique (la distance séparant le terrain litigieux de celui du requérant), un critère lié à la nature du projet en cause et un autre à son importance).

Ces trois critères permettaient de savoir, en fonction des circonstances propres à chaque espèce, si l'intérêt du requérant était personnel, direct et certain. Ainsi, lorsque le requérant n'avait pas cette qualité, et qu'il invoquait par exemple sa simple qualité d'habitant de la commune ou du département, le juge ne lui reconnaissait pas un intérêt personnel suffisant lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'acte attaqué (CE, 25 mars 1981, n° 20227, *Lochet* : *JurisData* n° 1981-642187).

Le critère géographique était le plus important, si bien que lorsque le requérant était considéré comme étant un voisin immédiat du projet litigieux, c'est-à-dire lorsqu'il possédait un terrain contiguë, mitoyen ou à proximité immédiate de la construction litigieuse, il pouvait disposer de ce seul fait d'un intérêt à agir (CE, sect., 15 mai 1992, n° 90397, *Stahly* : *JurisData* n° 1992-041860 ; *JCP G* 1992, IV, 1928. – CE, 27 févr. 2006, n° 284349, *SCI La Tilleulière, préc.*).

Autrement, plus la distance séparant le bien qu'il occupait ou détenait du projet litigieux était importante, plus celui-ci devait faire état de circonstances propres tendant à démontrer que ledit projet, eu égard à sa nature et à son importance, était susceptible de porter atteinte à ses droits (CE, 15 avr. 2005, n° 273398, *Assoc. des citoyens et contribuables de la communauté de communes Saane-et-Vienne* : *JurisData* n° 2005-068390. – CE, 27 oct. 2006, n° 286569, *Dreyse* : *JurisData* n° 2006-070948 ; *Rec. CE* 2006, tables p. 1109).

En théorie certes, la qualité de voisin immédiat n'était pas suffisante pour conférer au requérant un intérêt à agir contre le permis querellé. Cette qualité lui conférerait un intérêt personnel, mais aucunement un intérêt direct et certain. Comme le soulignait le commissaire du Gouvernement Piveteau dans ses conclusions sur la décision *Société France Quick* : « ce n'est jamais le voisinage en tant que tel qui confère qualité pour agir, mais les intérêts révélés par ce voisinage » (CE, 22 févr. 2002, n° 216088, *Sté France Quick SA* : *JurisData* n° 2002-063483 ; *Rec. CE* 2002, tables p. 843 ; *BJDU* 2002, p. 143, concl. D. Piveteau). En d'autres termes, la qualité de voisin immédiat permettait simplement de caractériser l'atteinte invoquée par le requérant. Mais encore fallait-il que celui-ci invoquât une atteinte, laquelle devait être d'ordre urbanistique (CE, 22 févr. 2002, n° 216088, *Sté France Quick SA, préc.*).

Or, en pratique, lorsque le requérant était une personne physique et qu'il invoquait sa qualité de voisin immédiat du projet en construction, le juge présumait de ce seul fait que ledit projet était susceptible

de le nuire. Il n'avait dès lors pas à établir une quelconque atteinte à sa situation, et le défaut d'intérêt à agir soulevé par le défendeur avait très peu de chance de prospérer. La qualité de voisin immédiat avait ainsi donné au requérant un intérêt à contester un permis de construire portant sur des travaux d'aménagement interne d'une construction, sans qu'il n'ait eu à justifier d'une quelconque gêne (CE, 25 nov. 1998, n° 162926, M^{me} Chèze et a. : *JurisData* n° 1998-051065 ; *Rec. CE* 1998, p. 447 ; *Dr. adm.* 1999, *comm.* 18). Il avait même été admis que le requérant disposait d'un intérêt à agir au seul motif que son terrain était situé à proximité immédiate du projet litigieux, alors même que celui-ci était un terrain agricole, non constructible, et dépourvu de toute construction (CE, 15 oct. 1999, n° 198578, Cne Logonna-Daoulas : *JurisData* n° 1999-051110 ; *Rec. CE* 1999, *tables* p. 1064 ; *Dr. adm.* 2000, *comm.* 23, *note* L. Touvet ; *Constr.-Urb.* 2000, *comm.* 12, *note* D. Larralde ; CAA Nantes, 26 juin 2015, n° 14NT01556 – CAA Marseille, 11 janv. 2016, n° 14MA02680).

Ce n'est que lorsque le requérant était une personne morale qu'outre sa qualité de voisin immédiat, celui-ci devait établir que l'acte attaqué était de nature à l'affecter directement et, ceci, uniquement d'un point de vue urbanistique (CE, 13 mars 1987, n° 55525, Société albigeoise de spectacles : *JurisData* n° 1987-606288. – CE, 22 févr. 2002, n° 216088, Sté France Quick SA, *préc.*).

Cette situation pouvait donc conduire le voisin immédiat d'un projet de construction à contester ce projet, quand bien même celui-ci n'était pas de nature à lui causer un préjudice direct et certain. Son action ne pouvait dans ces conditions qu'être motivée par la sauvegarde de la légalité, l'intention de nuire au pétitionnaire ou l'appât du gain ; autant de motifs irrecevables et inutilement néfastes pour le pétitionnaire.

Le voisin immédiat pouvait dès lors être ce requérant malveillant que l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme vise à écarter du prétoire du juge. C'est pourquoi il est dorénavant tenu, comme tout requérant, lorsqu'il décide de contester la légalité d'une autorisation d'urbanisme, de préciser en quoi celle-ci est susceptible de porter atteinte à ses droits. À défaut, il s'expose comme tout requérant à voir son recours déclaré irrecevable (CE, 10 févr. 2016, n° 387507, *préc.*).

B. - Le voisin immédiat : un requérant désormais dépourvu d'intérêt à agir systématique

Par sa décision *Brodelle et Gino* (CE, 10 juin 2015, n° 386121, *Brodelle et Gino* : *JurisData* n° 2015-013930 ; *JCPA* 2015, *act.* 547 ; *JCPA* 2015, 2305), le Conseil d'État est venu préciser les modalités d'application de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme. Sur ce point, et comme l'avait déjà soulevé Alexandre Lallet dans ses conclusions sur cette décision, si le nouvel article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme codifie en partie l'état de la jurisprudence existante, il apporte néanmoins deux nuances (A. Lallet, *concl. sur CE, 10 juin 2015, Brodelle et Gino* : *RFD adm.* 2015, p. 993). La première est que l'atteinte invoquée doit désormais être « de nature à affecter directement » les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien du requérant et ne doit plus l'affecter seulement de manière « suffisamment directe ». La deuxième, et la plus importante, est qu'il ne permet plus au juge de présumer que la qualité de voisin immédiat suffit à admettre l'intérêt à agir du requérant, sans que ce dernier n'ait à justifier d'un quelconque trouble lié au projet contesté.

Par voie de conséquence, le seul fait d'avoir la qualité de voisin immédiat ne permettra sans doute plus au requérant de contester un permis de construire portant sur des travaux intérieurs, même d'une certaine importance, si ce voisin ne précise pas en quoi ces travaux seraient de nature à l'affecter directement.

Le défaut d'intérêt à agir du requérant pourra même conduire le juge à considérer que sa requête est manifestement irrecevable. Il

pourra ainsi, après avoir invité le requérant à la régulariser, la rejeter par simple ordonnance, et donc sans audience publique préalable, sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative (CE, 10 févr. 2016, n° 387507, *Peyret et Vivier, préc.*).

C'est ce qui s'est précisément passé dans le cas présent. Le tribunal administratif de Marseille a en effet considéré que les pièces fournies par M. Bartolomei et les quatre autres voisins ne permettaient pas d'établir leur intérêt à agir au regard des dispositions de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme. Il a en conséquence fait une application de la décision *Peyret et Vivier* précitée, et a considéré que leurs requêtes étaient manifestement irrecevables.

Cette décision *Peyret et Vivier* mérite cependant quelques explications (cette affaire fera l'objet d'une mention aux tables du *Recueil Lebon*. Cette mention ne portera cependant que sur la possibilité qui est donnée au juge de rejeter sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative les requêtes qui seraient manifestement irrecevables en raison de l'absence d'intérêt à agir du requérant au sens de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme). Dans cette affaire, les requérants étaient aussi des voisins directs du projet de construction. Il ressortait en effet des pièces du dossier que leurs parcelles étaient mitoyenne pour l'une et en co-visibilité pour l'autre. Le plan de situation sommaire des parcelles qu'ils avaient produit faisait par ailleurs comprendre que la façade sud de la construction en projet serait fortement vitrée de sorte qu'elle créerait des vues. Le rapporteur public Aurélie Bretonneau (que nous remercions pour l'aimable communication de ses conclusions) avait dès lors conclu que les troubles de jouissance qu'ils entendaient invoquer « étaient pour l'essentiel liés à la vue qu'ils auraient, depuis leur propriété, sur l'immeuble à construire, et réciproquement ». Toutefois, et c'est là le véritable problème, « ils ne prenaient pas véritablement le soin de l'écrire noir sur blanc dans le paragraphe qu'ils consacraient à leur intérêt à agir ». Refusant de présumer de leur intérêt à agir, le Conseil d'État a dès lors confirmé le rejet de leur requête. Il a en conséquence rappelé que « les écritures et les documents produits par l'auteur du recours doivent faire apparaître clairement en quoi les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont susceptibles d'être directement affectées par le projet litigieux ».

Or, dans le cas de M. Bartolomei et des quatre autres voisins, les faits n'étaient pas tout à fait les mêmes que dans l'affaire *Peyret et Vivier*. Les requérants soulevaient plusieurs motifs de nature à justifier de leurs intérêts à agir, lesquels étaient tous liés à leur qualité de voisin immédiat et propres à la situation de chacun d'entre eux. Ils précisaient ainsi que cette qualité emportait selon eux deux conséquences sur les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de leurs biens : d'une part, une atteinte à leurs vues et à leurs cadres de vie ; d'autre part, des troubles dans la jouissance paisible de leurs biens durant la phase des travaux. Ces troubles étaient notamment expliqués dans les recours gracieux qu'ils avaient adressés au maire, et qui étaient joints à leurs requêtes en annulation. Autrement formulé, ils avaient pris le soin de faire apparaître en quoi les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leurs biens étaient susceptibles d'être directement affectées par le projet litigieux.

Mais surtout, eu égard à leur qualité de voisin immédiat du projet de construction, les désagréments qu'ils avaient soulevés les requérants, à l'appui de leur intérêt à agir, ne pouvaient laisser place au même doute que ceux soulevés par un requérant dont le bien serait situé à plusieurs centaines de mètres du projet litigieux.

Le requérant potentiellement malveillant peut certes être le voisin immédiat du projet de construction. Mais compte tenu de sa situation particulière, il doit en principe justifier d'un intérêt à agir si les atteintes qu'il a invoquées apparaissent vraisemblables au vu des pièces du dossier. C'est ce que va en l'espèce préciser le juge du Palais-Royal.

2. L'adaptation des dispositions de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme au voisin immédiat

Depuis l'introduction de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, le voisin immédiat n'est plus présumé, de ce seul fait, disposer d'un intérêt lui donnant qualité à contester une autorisation d'urbanisme. Cependant, eu égard aux particularités qui s'attachent à sa situation, il n'est pas tenu au même degré d'exigence, s'agissant de la justification de son intérêt à agir, qu'un requérant normal. La prise en compte de ces particularités est en effet nécessaire pour assurer l'effectivité de son droit au recours.

A. - La prise en compte de la particularité du voisin immédiat dans l'appréciation de son intérêt à agir

Dans l'affaire *Brodelle et Gino*, Alexandre Lallet estimait que la gêne visuelle invoquée par les requérants n'était pas suffisamment caractérisée. Le projet de station de conversion électrique contesté était en effet situé à plus de 700 mètres de leur habitation (*A. Lallet, concl. sur CE, 10 juin 2015, Brodelle et Gino, préc.*). Il précisait ainsi que, compte tenu de cette distance, le simple fait que ce projet soit visible depuis leurs habitations ne caractérisait pas en lui-même une dégradation du paysage ou une pollution visuelle susceptible de leur causer un désagrément. Aucune photographie n'était au surplus versée au dossier afin de permettre au juge d'apprécier la gêne invoquée.

C'est en somme, en raison de cette distance que le Conseil d'État a estimé que le préjudice visuel soulevé par les consorts *Brodelle et Gino* n'était pas caractérisé. Le degré d'exigence attendu de la part du requérant au regard des dispositions de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme doit toutefois être adapté à sa situation.

En ce sens, et comme le rappelait le rapporteur public Rémi Decout-Paolini dans ses conclusions sur cette décision (que nous remercions pour l'aimable communication), l'objectif poursuivi par l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme consiste simplement à « faire obstacle aux intérêts pour agir artificiels, parfois motivés par de purs intérêts financiers ». Son application ne saurait avoir pour conséquence de « remettre en cause l'intérêt pour agir des requérants lorsque cet intérêt, tel celui du voisin immédiat du projet, va suffisamment de soi au regard des pièces du dossier ».

En d'autres termes, le requérant ne doit pas être conduit à produire des justifications disproportionnées ou exagérées au regard des circonstances de l'espèce. Le juge doit retenir son intérêt à agir lorsque les pièces qu'il a produit suffisent au vu du dossier, pris dans sa globalité.

La portée de la décision *Brodelle et Gino* nécessitait à cet égard d'être clarifiée afin que les juridictions tiennent compte de la situation du voisin immédiat, lequel est celui qui risque d'être le plus exposé aux conséquences du projet autorisé. Le Conseil d'État va donc compléter le considérant de principe issu de sa décision *Brodelle et Gino*. Il va ainsi, à la suite de ce considérant, préciser qu'« eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir » contre une autorisation d'urbanisme. La Haute Juridiction se garde néanmoins bien d'employer la notion de présomption, confirmant par là même la portée de la décision *Peyret et Vivier*. Elle ajoute en conséquence que le requérant n'est pas dispensé, nonobstant la proximité de sa parcelle par rapport au terrain d'assiette du projet litigieux, de faire état d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction. Ces éléments doivent en somme permettre au juge de comprendre en quoi ce projet est susceptible de lui porter préjudice.

La gêne visuelle ou paysagère alléguée ne sera en ce sens pas caractérisée de la même manière selon que la construction portera sur un

petit pavillon ou un bâtiment collectif de plusieurs étages, selon qu'elle sera ou non masquée par la topographie ou la végétation du terrain et selon que les pièces à vivre de l'habitation du voisin donne ou non sur ce terrain.

En l'espèce, le Conseil d'État a retenu l'intérêt à agir des requérants. Il a, pour ce faire, pris en compte leur qualité de voisin immédiat du projet litigieux, les gênes invoquées et les éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction, lesquels étaient en partie décrits dans le recours gracieux qu'ils avaient adressé au maire de la commune.

Il a, ce faisant, considéré que les éléments apportés par les requérants, à l'appui de leur intérêt à agir, étaient suffisants au vu des exigences de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme.

Cette décision invite ainsi à ne pas tomber dans un excès de formalisme, lorsque les pièces du dossier permettent suffisamment de comprendre en quoi les intérêts du requérant seraient susceptibles d'être lésés par le projet litigieux. Le président Odent expliquait en ce sens, dans son cours de contentieux administratif, que « toutes ces questions de preuve sont réglées par le juge, en tenant compte de ce qu'il est possible dans chaque espèce de demander raisonnablement à l'une ou l'autre des parties en cause » (*Raymond Odent, Cours de contentieux administratif, Les cours de droit, Vol. 2, p. 898*).

Au reste, il est vrai que dans le recours pour excès de pouvoir le requérant ne saurait disposer d'une qualité lui donnant à agir contre une autorisation d'urbanisme aux seules fins de faire respecter la légalité. Il serait cependant paradoxal qu'on lui demandât son avis lors de la rédaction des documents d'urbanisme et qu'on élaborât autant de règles en matière d'urbanisme, pour qu'un constructeur soit ensuite autorisé à réaliser des travaux en face de chez lui sans qu'il ne puisse en contester la légalité.

Le recours pour excès de pouvoir, y compris en urbanisme, a pour objet la sauvegarde de la légalité. Il est à ce titre « un recours d'utilité publique ». Il doit en conséquence être « facile à exercer » (*R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 10^e éd., n° 251 et s.*). C'est pourquoi, il est crucial de ne pas priver le voisin immédiat de son droit au recours.

B. - Une prise en compte nécessaire pour assurer l'effectivité du droit au recours

L'objectif de limitation des recours malveillants ne doit pas conduire, par des artifices procéduraux, à priver les requérants de leur droit au recours. Ainsi que le relevait le président Labetoulle, eu égard aux « conséquences concrètes qui s'attachent à un permis de construire, il est compréhensible que le droit au recours soit ici fréquemment exercé ; compréhensible et d'ailleurs utile au respect de la légalité » (*D. Labetoulle, Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme : RD imm. 2013, p. 508*).

Différentes mesures ont déjà été prises pour limiter les recours contre les permis de construire. On pense ainsi à l'obligation de notifier les recours à l'auteur et au titulaire de l'acte attaqué (article R. 600-1 du Code de l'urbanisme), l'impossibilité d'invoquer par la voie de l'exception d'illégalité un vice de forme ou de procédure relatif à un document d'urbanisme (article L. 600-1 du Code de l'urbanisme), la suppression partielle de l'appel pour certains permis de construire (article R. 800-1-1 du Code de justice administrative) ou la suppression partielle de l'action en démolition contre les constructions devenues illégales (article L. 480-13 du Code de l'urbanisme).

La confirmation du rejet des recours sur le fondement du 4^o de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative au cas présent par le Conseil d'État aurait donc pu aboutir à priver les requérants de leur droit au recours, lequel leur est notamment garanti par les principes généraux du droit (*CE, 17 févr. 1950, Dame Lamotte : Rec. CE 1950,*

p. 110) et par la constitution (*Cons. const., déc. 9 avr. 1996, n° 96-373 DC, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française : JO 13 avr. 1996*).

Les requérants avaient fourni un certain nombre d'éléments venant justifier de leur intérêt à agir. Ces éléments ne prouvaient sans doute pas de manière certaine leurs allégations. Mais ils étaient largement suffisants, compte tenu de leur situation et compte tenu des exigences posées par l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, qui ne requiert pas le caractère certain des troubles invoqués, pour ne pas que leurs requêtes soient considérées comme étant manifestement irrecevables. Un rejet pour ce motif implique par principe que l'irrecevabilité soit manifeste, ce qui exclut l'absence de doute à ce sujet ; or tel n'était pas le cas en l'espèce. À tout le moins, l'intérêt à agir des requérants était discutable, de sorte qu'il méritait un débat contradictoire avec la partie adverse, à charge ensuite pour le juge de former sa conviction.

L'accès à la justice a déjà un coût pour le requérant. Même si le recours à l'avocat n'est pas obligatoire en première instance, son aide s'avère bien souvent nécessaire pour aiguiller le requérant dans un contentieux qui reste technique (V. en ce sens le controversé article R. 600-1 du Code de l'urbanisme). Aussi, s'il fallait en outre lui demander d'établir le caractère certain des atteintes invoquées, cela reviendrait *in fine* à ce qu'il fasse appel à tel expert ou tel bureau d'étude, spécialisé dans telle ou telle matière, pour alléguer la vraisemblance de ses préjudices. Une rupture d'égalité aurait dès lors pu naître entre le requérant qui aurait eu les moyens de se payer les services d'un tel prestataire et celui qui n'en aurait pas eu.

Il faut également relever que, parfois, les recours introduits par les voisins reposent sur des craintes, justifiées ou non, qui pourraient être

dissipées si le constructeur prenait le temps de communiquer sur son projet avant de le déposer en mairie. Une plus grande concertation avec le voisinage lors de l'élaboration des projets permettrait d'éviter bien des recours.

On peut rappeler que ces recours, qui peuvent être qualifiés d'abusifs, ne sont fondamentalement pas liés aux règles régissant le contentieux administratif mais aux règles de fond régissant le droit de l'urbanisme. À cet égard, les avatars de l'affaire de la Samaritaine, qui reposaient sur l'interprétation de l'incompréhensible article UG 11 du règlement du PLU de la commune de Paris, long de plus de treize pages (*CE, 19 juin 2015, n° 387061, Société « Grands magasins de la Samaritaine-Maison Ernest Cognac » et ville de Paris : JurisData n° 2015-014824 ; JCP A 2015, 2013, chron. R. Vandermeeren*), sont là pour nous rappeler que c'est sur la complexité du droit et non sur les recours abusifs que reposent les problèmes de la matière.

Partant, quand bien même le juge n'accéderait pas au fond à la demande du requérant, les illégalités que celui-ci invoque, à l'appui de son recours, peuvent apparaître sérieuses et, ce faisant, justifier l'exercice d'un recours en annulation. Dès lors, et comme le concluait le rapport *Labetoulle* (p. 28) : « *si le fond du droit de l'urbanisme était plus simple, plus clair et plus stable, si les documents d'urbanisme étaient mieux conçus et mieux écrits, ils n'offriraient pas tant de prises aux plaideurs. L'amélioration du traitement des recours contentieux ne pourra jamais, à elle seule, pallier des failles qui s'attachent, d'abord et avant tout, à la règle de droit elle-même* ».

Daniel TASCIVAN,
avocat à la Cour

MOTS-CLÉS : Urbanisme - Voisin
Urbanisme - Intérêt à agir