

Les restrictions de l'intérêt à agir des particuliers en droit de l'urbanisme : une réforme inutile ?

Grégory KALFLÈCHE, *Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut Maurice Hauriou*

Le recours pour excès de pouvoir a toujours été conçu comme un recours ouvert¹. Sans tomber dans *l'actio popularis* avec le contrôle, par le juge, de la qualité et de l'intérêt à agir, il est cependant resté peu restreint, allant même jusqu'à accepter des requérants d'habitude². Les raisons de cette situation sont connues : d'abord conçu comme un « procès fait à un acte », il ne soulève pas de question de responsabilité de la personne publique elle-même ou de l'agent. Il est un contrôle objectif. Ensuite abordé comme une garantie de l'État de droit, il ne saurait subir de limitations que parfaitement justifiées et proportionnées. C'est ainsi que dans un certain nombre de matières spéciales l'ouverture de ce recours peut conduire à des abus, et les textes ou la jurisprudence conduisent à le restreindre. C'est le cas depuis quelques années en droit de l'urbanisme vis-à-vis des particuliers.

Comme cela a déjà été démontré³, ce contentieux est marqué plus que d'autres par une difficulté intrinsèque : en étant le plus souvent tripartite — le requérant, le pétitionnaire et l'autorité administrative ayant accordé l'autorisation — il contient en même temps une dimension objective et une autre subjective. Le tiraillement entre un contentieux objectif et subjectif ne se limite pas à cela : l'acte d'urbanisme est le plus souvent individuel, il touche à la situation personnelle des particuliers pétitionnaires ou requérants, mais sa légalité intègre de plus en plus des dimensions objectives relatives à l'environnement ou au logement, et pas seulement à la qualité de la ville. Ces éléments ont donc toujours contribué à une appréciation originale de l'intérêt à agir des particuliers en droit de l'urbanisme, et cela dans le sens d'un resserrement⁴.

Ces dernières années, certains usages abusifs du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme ont cependant conduit à des réformes importantes de ce contentieux déjà partiellement dérogoratoire auparavant. L'intérêt à agir des particuliers a notamment fait l'objet de restrictions à la suite des deux rapports des groupes de travail présidés par le Président

¹ Cet article est issu du colloque « La construction de logements, nouveau principe directeur du contentieux de l'urbanisme », organisé par le Pr Olivier Renaudie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne le 11 septembre 2019

² F. Lemaire, « les requérants d'habitude », RFDA 2004 p. 554 *contra*, en droit de l'Union, CJUE 9 octobre 2014, *Eleonora Giulia Calvi*, aff. C-171/14, Europe 2014, n° 12, note A. Rigaux.

³ C. Morot-Monomy, *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, Th., Dactyl, 2018, université Toulouse 1 Capitole, 592 p. Voir notamment, sur notre sujet p. 141 et s. les très intéressantes réflexions.

⁴ F. Nicoud « Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général » Thèse, 2004 ; J. Moreau, *L'intérêt à agir dans le contentieux administratif de la légalité en matière de permis de construire*, Mélanges Langavant, L'Harmattan, 1999, p. 322, C. Vigouroux, « Intérêt pour agir et urbanisme : où en est la jurisprudence ? », BJDU 1994 p. 3

Labetoulle⁵ de 2013 et par Mme Maugué⁶ de 2018. L'esprit de ces deux travaux est de constater une réduction importante des projets de construction de logements arrivant à leur terme et un ralentissement de la construction, et cela à une période où la France se trouve confrontée à un manque de logement préjudiciable à tous. Cette évolution part d'un présupposé que la multiplication des contentieux participe à ce ralentissement. En réalité, si l'on a pu constater dans de nombreux tribunaux administratifs une augmentation du contentieux de l'urbanisme depuis le début des années 2010, et en trouver des explications⁷, aucune analyse empirique n'a démontré scientifiquement (par des chiffres issus des recours, par une analyse plus globale de l'économie de la construction ou une approche sociologique de la question) que l'ouverture du recours avait un impact sur la construction. Depuis les réformes de 2013, aucune analyse de ce type n'est d'ailleurs venue démontrer un changement de situation et, partant, que les réformes avaient pu avoir un impact réel sur les constructions. Par ailleurs, s'il est certain que sur le plan des principes, elles ont porté un coup au droit au juge, il faut être honnête et constater qu'il n'est pas non plus certain que l'impact en termes d'accès au juge ou d'annulation de recours non-abusifs ait été important, même si l'analyse montre une hausse du nombre de recours irrecevables. Or, il faudra bien que ces analyses se fassent, sans quoi l'on restera dans un droit incantatoire et une politique textuelle et jurisprudentielle naviguant à vue. En tout état de cause, les textes actuels n'ont jamais entendu résoudre dans son ensemble le problème du logement, dont on sait bien qu'il dépasse les simples recours devant le juge administratif.

Alors, quelles sont les raisons de cette réforme qui a voulu limiter l'intérêt à agir des particuliers ? La principale est la lutte contre les recours dilatoires, c'est-à-dire des recours dont l'objet n'est pas réellement de défendre la légalité à travers la défense d'un intérêt particulier, mais bien de déposer une requête afin de pouvoir monnayer son retrait contre une somme d'argent. Cette volonté existe dans les faits, surtout dans certaines régions, et les sommes allouées sont importantes du fait des enjeux financiers souvent attachés aux projets de construction.

La restriction de l'intérêt à agir a pris plusieurs formes, l'une limitant le recours des associations, l'autre limitant le recours des particuliers, notamment à travers deux articles du code de l'urbanisme qui ont eux-mêmes évolué : les articles L. 600-1-2 et L. 600-1-3.

Le premier article ne vise pas expressément les particuliers, mais les « personnes autres que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association ». Sont donc bien concernés les particuliers, mais aussi plus largement les personnes morales de droit privé comme les entreprises commerciales, les sociétés civiles, et même certains établissements publics qui ne peuvent être qualifiés de « groupements » de l'État ou des collectivités. Ainsi en

⁵ Rapport au ministre de l'Égalité des territoires et du logement présenté par le groupe de travail dirigé par D. Labetoulle, « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », 17 mai 2013. J.-L. Bonichot, « Légalité et sécurité en matière d'urbanisme: les propositions du groupe de travail Labetoulle », BJD 2013. 243 ; A. Catherine, « Les conséquences de la redéfinition restrictive de l'intérêt à agir en matière d'urbanisme », Constr.-Urb. 2016, n° 9 p. 13, Étude 11 ; P. Cornille, « Propos iconoclastes sur l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative aux contentieux de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2013 p. 21 ; N. Fouilleul, « Recours abusifs : du rapport Labetoulle à l'ordonnance relative au contentieux de l'urbanisme », BJD 2013 p. 323 ; S. Marie, « Recours abusifs et recours "mafieux" : la chasse est ouverte », AJDA 2013 p. 1909 ; J.-M. Pastor, « Accélération des projets de construction : une première ordonnance cible les recours abusifs », AJDA 2013 p. 1540

⁶ Rapport au ministre de la Cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Ch. Maugué, « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », 11 janv. 2018. Des analyses postérieures à ce rapport peuvent être trouvées dans le numéro 25 de 2019 du JCP A. Sur notre sujet et un peu plus largement, voir T. Rombauts-Chabrol, « Restrictions des droits d'accès au juge par la réforme de l'intérêt à agir : vers un contentieux subjectif ? », JCP A 2019, n° 25, p. 23.

⁷ D. Gillig, « Explosion du contentieux de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2012, n°3 p.3, Focus 22 ;

est-il des établissements publics, administratifs ou industriels et commerciaux, qui ne sont rattachés qu'à une personne publique comme les universités, l'établissement français du sang ou les établissements publics du groupe SNCF). La référence aux associations est elle-même ambiguë puisque, comme l'a précisé un arrêt du Conseil d'État du 26 juin 2019 *Asso. Comité pour l'éducation artistique*⁸, les règles spéciales relatives à l'intérêt à agir des associations ne touchent que les recours relatifs à son intérêt social, pas ses recours dans le cadre d'un intérêt autre, par exemple lorsque cela concerne un ouvrage qui se construirait à côté de ses locaux. Les développements ci-dessous concernent donc les particuliers, mais le propos pourrait être élargi.

Les actes visés par l'article ont fait l'objet d'une modification à la suite du rapport Maugué de 2018 en insérant une clarification bienvenue. En effet, l'article L. 600-1-2 C. urb. concerne « les décisions relatives l'occupation à l'utilisation du sol régies par le présent code ». Cela signifie que, comme auparavant, les actes de planification sont exclus de ces dispositions ; mais aussi que le nombre d'actes individuels visés a été étendu au-delà des permis aux déclarations préalables (cela était aussi voulu par le rapport Labetoulle, mais l'ordonnance du 18 juillet 2013 n'était pas allée jusque-là) et aux décisions refusant de retirer une autorisation ou d'en constater la caducité. En revanche, les oppositions à déclaration préalable et les refus de permis ne sont pas soumis à ce texte, puisqu'il ne s'applique qu'aux « construction, aménagement ou projet *autorisé* »⁹. Il ne s'applique par non plus aux certificats d'urbanisme (qu'ils soient opérationnels ou non) comme le détaille le rapport Maugué¹⁰. Par ailleurs, on notera que la réforme de 2018 a aussi ajouté que ces restrictions à l'intérêt à agir ne s'appliquent pas au pétitionnaire, ce qui sous-entend que l'on ne revient pas à une réelle analyse de son intérêt à agir, mais qu'il existe pour lui une présomption.

Deux conditions nécessaires à la reconnaissance d'intérêt à agir des particuliers que l'on retrouvera sont enfin ajoutées. La première est une condition de recevabilité : il convient que « la construction, l'aménagement ou le projet autorisé soit de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien ». La seconde est une condition de forme qui impose au requérant de détenir un titre à occuper régulièrement le bien ou un lien suffisant avec celui-ci (propriété, bail, promesse de vente ou de bail, ou contrat préliminaire de vente d'immeuble à construire). Comme on le verra, ces éléments doivent venir motiver un véritable intérêt à agir dans le cadre d'un débat contradictoire sur ce point.

Le régime actuel de l'intérêt à agir des particuliers est donc marqué d'abord par un renforcement du formalisme dans l'accès au juge dont on peut douter de l'efficacité pour lutter contre les recours dilatoires (I), mais aussi par une subjectivisation de l'accès au juge, mais par du traitement au fond (II).

⁸ CE 26 juin 2019, *Association « Comité pour l'éducation artistique »*, n° 421785, RDI 2019 p. 479, note M. Revert et article de F. Poulet dans ce numéro, qui précise « Si ces dispositions n'entendent pas régir les recours formés par les associations lorsqu'elles agissent au nom des intérêts qu'elles se sont donné pour mission de défendre, elles s'appliquent aux associations qui entendent contester un permis de construire, de démolir ou d'aménager en qualité de propriétaire ou d'occupant régulier d'un bien immobilier. »

⁹ Le rapport Maugué se réfère à CE, Sect., avis, 6 mai 1996, *S.A.R.L. Nicolas Hill Immobilier*, n° 178426, rec. p. 152 pour montrer que le texte de l'article L. 600-3 C. urb. était interprété dans ce sens même avec un texte moins explicite.

¹⁰ Rapport précité, p. 10, Mesure 2.

I) Un renforcement du formalisme à l'efficacité incertaine

L'un des aspects qui apparaît comme le plus contestable du texte de l'article L. 600-2-1 C. urb. est certainement le renforcement du formalisme dont l'objectif n'est pas de protéger les libertés individuelles, mais de créer des irrégularités permettant de traiter plus rapidement ce contentieux. Cet article conduit en effet à une limitation trop large du droit au recours, cela sans permettre d'atteindre nécessairement l'objectif pour lequel il a été créé. En effet, si l'on veut bien considérer l'idée qu'apporter la preuve de son lien avec le projet est une nécessité sanctionnée par une irrecevabilité¹¹, on constatera justement que l'obligation d'apporter cette preuve ne saurait empêcher les recours dilatoires. En effet, si l'on veut bien considérer les requérants qui vont tenter un recours contre le permis afin de négocier leur retrait contre une rémunération — ceux qui vont faire un recours dilatoire —, ce sont précisément ceux qui savent s'entourer de professionnels du droit à même de respecter scrupuleusement le formalisme. Si ce recours est de surcroît organisé par un concurrent, il saura choisir le requérant le plus adapté (particulier, société...). À cet égard, le renforcement du formalisme est donc peu performant. En revanche, le simple particulier voisin plus ou moins éloigné du projet qui pourrait subir un réel préjudice qui attaque légitimement le permis en question a une pratique plus amateur. Il va ainsi prendre son temps, selon la taille de la commune il va en discuter avec le maire, et n'utiliser le contentieux qu'en dernier recours. N'ayant pas d'objectif financier, il ne va pas nécessairement prendre un avocat. Ce faisant, il va se mettre à plusieurs titres dans des situations de créer des irrecevabilités, par retard, manque de notification ou par absence d'éléments démontrant son intérêt à agir, notamment.

À l'analyse, ces conditions vont donc créer des irrecevabilités pour les recours les plus légitimes, ceux que le contentieux administratif s'est toujours fait un honneur d'accepter facilement et de régulariser largement¹² ; tout en ne luttant pas contre les recours dilatoires de professionnels aguerris n'ayant aucun scrupule à renchérir les logements et ralentir les constructions.

A) La preuve du titre à effectuer le recours

L'article L. 600-1-2 C. urb. impose donc aux requérants de respecter une condition de forme qui est d'apporter la preuve d'un titre à occuper le bien qui lui permet d'avoir intérêt à agir. Le texte est précis : il convient qu'il prouve que c'est un bien qu'il « *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* ». Cela vise deux groupes d'hypothèses : soit il s'agit d'une occupation régulière¹³, soit une probable occupation future.

Pour les cas d'occupation régulière, on pense alors principalement à un titre de propriété ou à un bail en cours comme la jurisprudence l'a accepté depuis longtemps¹⁴. La jurisprudence a même étendu cela à un usufruitier, en l'occurrence le recours du père de la

¹¹ Cf. Partie 2

¹² J. Rivero, « Le Huron au Palais-Royal. Réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », Dalloz 1962 p. 37

¹³ On notera à la suite de J. Trémeau « La régulation de l'accès au prétoire : la redéfinition de l'intérêt à agir », AJDA 2013 p. 1901) que dès avant la réforme de 2013, on trouve des arrêts refusant la qualité à agir aux occupants sans titre. Ainsi, pour un squatter d'un ancien hôtel qui devait être transformé en appartements : CE 27 février 1985, *SA grands travaux et constructions immobilières*, RFDA 1985. 432, concl. B. Stirn.

¹⁴ Pour le propriétaire, même lorsqu'il ne réside pas sur place : CE 6 nov. 1998, *Commune de Martigues*, n° 117668 ; RDI 1999. 226, obs. L. Touvet ; pour le locataire CE 11 déc. 1991, *Gaudin*, n° 103369

personne qui avait demandé le permis contre le refus opposé à son fils nue propriétaire¹⁵. Dans le même sens, on pourrait penser qu'un colocataire ou copropriétaire est recevable, mais la jurisprudence est plus restrictive en considérant que le copropriétaire n'a intérêt à agir que sur les travaux extérieurs¹⁶, chose étonnante surtout qu'un escalier touchant donc aux parties communes était aussi en cause. Le copropriétaire requérant a d'ailleurs une position spéciale parce qu'il est aussi qualifié de voisin immédiat (*cf. infra*), et qu'il invoque souvent l'absence d'autorisation des travaux par la copropriété. Or, la jurisprudence est sur ce point encore instable, certains arrêts estimant que cette absence d'autorisation est sans incidence sur la légalité de la décision¹⁷, d'autres estimant que cette absence constitue une fraude quant à la qualité du pétitionnaire et conduit à une recevabilité de la demande¹⁸. La question du droit au recours pour les occupants du domaine public n'est pas directement traitée par cet article. Pour autant, on peut raisonnablement penser que cet article s'applique à ces situations dès lors que l'occupant du domaine public a une « occupation régulière », qu'elle soit issue d'un contrat ou d'un acte unilatéral.

Pour les cas de probables occupations futures, le code est plus restrictif en limitant à deux principales hypothèses. La première est la « promesse », qu'elle soit de vente ou de bail. On peut en effet comprendre que la promesse donne une probabilité importante d'occupation future permettant d'avoir un intérêt à agir contre une autorisation qui porterait atteinte à l'usage du bien. La possibilité de ne pas profiter de cette promesse en cas de modification des conditions d'utilisation va aussi dans le sens d'une légitimité à contester l'autorisation d'urbanisme. La seconde hypothèse est celle d'un « *contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation* » c'est-à-dire un contrat préliminaire de vente d'immeuble à construire. La probabilité de l'engagement à l'usage futur du bien est ici aussi importante et justifie l'extension de la recevabilité. En revanche, on peut se poser la question de l'intérêt à agir des personnes ayant candidaté à la mise en concurrence d'une occupation domaniale, ou à ceux ayant déposé un dossier pour une occupation unilatérale. D'un côté, le caractère limitatif du texte laisse à penser que ces hypothèses sont exclues, de l'autre une interprétation permettrait d'accepter les recours de personne pouvant démontrer la grande probabilité de l'octroi de leur titre d'usage du bien pour, *mutatis mutandis*, estimer qu'ils peuvent exercer le recours.

L'alinéa 2 de l'article L. 600-1-2 C. urb. prévoit¹⁹ de manière apparemment logique que « Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire. » Il semble en effet cohérent de ne pas restreindre le droit au recours du principal intéressé par l'acte. Néanmoins on peut remarquer que le pétitionnaire n'a pas à donner une preuve de son titre de propriété ou de son droit d'usage au moment du dépôt du permis. Il est cependant rare d'un pétitionnaire conteste un permis qui lui a été accordé, sauf si c'est partiellement ou sous conditions.

¹⁵ CE 14 décembre 1984, *Consorts Manceau*, n° 46512, JCP N, 18 juil. 1986, n° 29, note G. Liet-Veaux.

¹⁶ CAA Marseille, 11 avril 2017, *SARL « les Fontaines de la Babote »*, n° 16MA02990, cons. 3. On notera que cet arrêt, fondé sur le texte de 2013, précise que l'article L. 600-1-2 C. urb. ne s'applique pas aux décisions de non opposition à déclaration préalable, ce qui n'est aujourd'hui plus le cas (cons. 2).

¹⁷ CAA Bordeaux, 29 mars 2018, *Mme E*, n° 15BX01143

¹⁸ CAA Paris, 11 avril 2019, *SCI Paris 34 Fédération et Ville de Paris*, n° 18PA01038 et 18PA01049

¹⁹ Rappelé à l'article R. 600-4 dernier al. C. urb.

L'article R. 600-4 C. urb. issu d'un décret du 17 juillet 2018²⁰ est venu compléter le texte de l'article L. 600-1-2 C. urb. par un ajout formel. Il précise en effet que « Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant. » Ainsi, il ne s'agit pas seulement d'avoir un titre permettant le recours, mais aussi d'en apporter la preuve matérielle. On notera que cet article réglementaire laisse entendre que le mode de preuve est large puisqu'il peut se faire par « tout autre acte de nature à établir le caractère régulier ». On peut par exemple penser à des preuves d'une possession continue, publique, paisible, non équivoque et de bonne foi pour démontrer la propriété par usucapion, même si dans ce cas on peut penser que le juge administratif renverrait au juge judiciaire.

B) Les sanctions du non-respect du formalisme

Les sanctions au non-respect de ce formalisme — comme des règles de fond du reste — sont parfois spécialement radicales et démontrent qu'il ne s'agit pas d'une mesure sans importance pratique. Deux sanctions à l'importance pratique bien différente peuvent être évoquées.

La première est textuelle, issue de l'article lui-même qui prévoit que les recours ne remplissant pas les conditions précitées ne sont pas recevables. Cette irrecevabilité de la requête permet, en application de l'article R. 222-1 CJA, de rejeter par ordonnance et pour irrecevabilité manifeste les recours des personnes qui ne sont pas visées ou ne respectent pas les formes. La solution juridictionnelle n'est donc pas seulement l'inconvénient d'être radicale, elle a le mérite d'être rapide.

La seconde sanction regroupe des cas de mesures contre les recours abusifs, qu'il s'agisse d'amende pour recours abusif ou, depuis la réforme de 2013 de dommages et intérêts pour recours abusifs. Les amendes sont issues de l'article R. 741-12 CJA²¹ et le juge administratif a déjà condamné un requérant pour abus dans la création d'un intérêt à agir²². Les dommages et intérêts pour recours abusifs sont, pour la plupart, issus de la réforme du contentieux de l'urbanisme de 2013 à la suite du rapport Labetoulle²³. L'article L. 600-7 C. urb. prévoit ainsi que lorsque le droit au recours 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 », alors « celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi

²⁰ Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 *portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires)*. Ce décret était appelé de ses vœux par le rapport Maugué pour plus de clarté dans le formalisme.

²¹ Issu initialement de la loi du 4 août 1956, c'est une sanction pouvant aujourd'hui aller jusqu'à 3000 euros. Cf. D. Boussemart, *La sécurisation des permis de construire contre les recours abusifs*, Thèse, Paris V, dir. M. Degoffe, 2015, 480 p. Spé p. 63-72. L'auteur qualifie les sanctions pour recours abusifs de « châtiments inadéquats » (p. 69).

²² TA Marseille, 5 avr. 2012, *Haddad*, n°1102562. Le requérant avait signé un compromis de vente d'un appartement voisin peu après l'octroi du permis et rédigé un recours le lendemain de ce compromis. Cependant, la CAA refusera l'application de dommages et intérêts pour recours abusifs pour absence de lien de causalité (la demande de 501247 euros aurait pourtant été plus dissuasive que les 3000 euros) : CAA de Marseille, 20 mars 2014, *Cts Haddad*, n° 13MA02161

²³ Ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme

du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. ». Cet article a été modifié par la loi ÉLAN²⁴ pour, aujourd'hui, faire référence aux « conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis ». Les jugements et arrêts se sont multipliés, mais le plus souvent sans faire prospérer la demande. Le texte de 2018 a été peu appliqué²⁵ et, si l'on veut bien faire une recherche systématique des arrêts visant cet article dans Légifrance, on constate qu'il n'a jamais abouti une condamnation définitive. Pour les rares condamnations en première instance, elles sont annulées en appel²⁶. L'absence de preuve d'un recours excédant la défense légitime est le plus souvent invoquée, ou le manque de lien de causalité parfois²⁷. En somme, les sanctions pour recours abusif²⁸ (amendes et dommages-intérêts) sont largement inutiles et ne sauraient être au même niveau que l'irrecevabilité.

La question qui se pose est celle de savoir si le droit antérieur a été fortement modifié par ces réformes. On peut sans hésiter dire que tant les particuliers susceptibles d'avoir intérêt à agir que les sanctions de cette absence d'intérêt à agir ont été modifiés, et cela dans l'objectif de réduire le nombre des recours. On peut en revanche douter de l'efficacité de ces réformes dans la lutte contre les recours dilatoires, tant les contraintes formelles seront assez facilement contournées par les professionnels ou les particuliers dont le but est de négocier un retrait du recours. L'analyse de l'intérêt à agir ne se limite cependant pas à cette qualité pour agir, elle prend aussi en compte des éléments de fond qui sont a priori marqués par un renforcement de la subjectivisation.

II) Un renforcement de la subjectivisation ? Les textes et leur pratique

Au-delà de la question de la restriction formelle de l'accès au juge, à la fois par une limitation des personnes détenant un titre actuel ou futur et à l'obligation qu'ils ont d'apporter la preuve de ce titre d'occupation, l'article L. 600-2-1 C. urb. limite aussi la possibilité de faire un recours à ces personnes lorsqu'elles sont « affectées » dans leurs « conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien ». Le texte de 2013 semblait ainsi impliquer un renforcement du caractère subjectif de l'intérêt à agir, dans le but de diminuer le nombre de personnes susceptibles d'exercer un recours. Ce nouveau texte a ensuite rapidement fait l'objet d'interprétations jurisprudentielles qui en précisent le sens. À l'analyse, le fond du droit en a été peu changé, même si un effort de rationalisation de l'analyse de l'intérêt à agir en a découlé (A). Dans cette nouvelle appréciation, même le « voisin immédiat » qui semblait devenir un requérant particulier n'a pas vu son statut changer fondamentalement (B).

²⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, cf. J.-C. Le Coustumer, « les recours abusifs contre les autorisations de construire », LPA 11 mai 2018, p. 68

²⁵ On trouve l'application des deux versions du texte dans CAA Marseille, 6 juin 2019, SAS « La Réserve de Baulieu et Spa », n° 18MA04951, 18MA04928

²⁶ CAA Douai, 29 novembre 2018, *M. E. B.*, n° 16DA02169, annulant TA Lille, 13 oct. 2016, *Sté Valorimmo*, n° 1500160 qui condamnait à 500 euros de dommage et intérêt et 500 euros d'amende pour recours abusif, autant dire des sommes peu dissuasives.

²⁷ CAA Versailles, 8 novembre 2018, *Asso. Vivre à La Défense*, n° 15VE02715

²⁸ On notera que le juge pénal a déjà accepté qu'un recours abusif puisse être qualifié d'escroquerie Cass., crim., 22 janv. 2014, n° 12-88.042, F-D, no LXB : A0008MDN, RDI 2014 p. 351 note G. Roujou de Boubée

A) Faire du vieux avec du neuf : les conditions à peine modifiées de l'intérêt à agir des particuliers

L'article L. 600-2-1 C. urb. est venu textuellement limiter les personnes pouvant exercer un recours contre une autorisation d'urbanisme en mettant en place un intérêt à agir théoriquement renforcé. La solution retenue par le rapport Labetoulle avait pour objectif de diminuer le nombre de contentieux dilatoires en réduisant le nombre de requérants possibles. Le texte ne saurait cependant s'analyser sans les premiers arrêts et, notamment les décisions du Conseil d'État du 10 juin 2015, *Brodelle et Gino*²⁹ et du 13 avril 2016 *Bartolomei*³⁰.

Ces arrêts précisent la méthodologie d'analyse de l'intérêt à agir par le juge, en se fondant sur l'esprit du texte, mais en en limitant en réalité les effets. Ils apportent trois précisions importantes. D'abord, ils rappellent que c'est bien au requérant qu'il appartient de « préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ». On remarquera que le juge se place donc sur la qualité et non sur l'intérêt à agir, ce qui peut étonner, la qualité pour agir étant plutôt son statut de propriétaire, d'occupant ou futur occupant légitime ; l'atteinte à un droit subjectif constituant plutôt son intérêt à agir. Ce qui est intéressant dans la formulation du Conseil d'État est qu'il insiste sur le fait que c'est bien le requérant qui porte la charge de la preuve de l'intérêt à agir, et non le juge qui le déterminerait rapidement et largement, comme un élément normal de la procédure inquisitoriale. D'ailleurs, les arrêts insistent sur ce point en ajoutant qu'il doit pour cela « faire 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 ». Le caractère « suffisamment prévus et étayés » sont en réalité le cœur de ces arrêts : il ne suffit plus d'avoir à avancer un intérêt à agir comme découlant naturellement (surtout avec le renforcement de la preuve formelle du droit d'occupation du bien par l'article R. 600-4 C. urb.), mais bien de prendre l'intérêt à agir comme un élément qui n'est pas a priori acquis.

Ensuite, le juge insère ces éléments dans un véritable débat contradictoire. Là encore, le fait que l'intérêt à agir puisse être contesté par l'autre partie au procès administratif n'est pas une nouveauté, mais le fait de remettre en avant ce débat en insistant sur le fait que le défenseur doive « apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité » pousse l'intérêt à agir à être un élément central du procès. Parmi les éléments invocables, on le comprend, seront donc pris en compte et débattus des considérations très concrètes relatives à la distance des deux propriétés, et même à la distance des deux constructions, à la hauteur ou au gabarit du bien, à l'activité en cause, à la présence ou non de murs ou éléments de végétation permettant de diminuer d'éventuelles nuisances sonores ou visuelles, à la configuration des lieux...

Enfin, dans un troisième temps, le juge « 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 la requête ». S'agissant de préjudices futurs et éventuels, l'analyse du juge se doit d'être pragmatique et souple. La formule de l'arrêt *Bartolomei* est donc pleine de cette ambiguïté

²⁹ CE 10 juin 2015, *M. Brodelle et Mme Gino*, n° 386121, Lebon p. 192 ; RDI 2015 p. 434, obs. P. Soler-Couteaux ; AJDA 2015 p. 1183 ; RDI 2015. 993, concl. Lallet ; Constr.-Urb. 2015, n°119, obs. L. Santoni ; JCP A. 2015 n° 43 p. 19, chron. Le Bot

³⁰ CE 13 avr. 2016, *M. Bartolomei*, n° 389798, Lebon p. 135 ; AJDA 2016 p. 752 ; JCP Adm. 2016, n° 2127, note Tasciyan ; RDI 2016. 422, obs. P. Soler-Couteaux ; Constr.-Urb. 2016, Comm.72, obs. L. Santoni ; BJD 2016 p. 381, concl. Decout-Paolini

puisqu'il s'agit en théorie d'une analyse stricte visant à réduire au maximum l'intérêt à agir, mais aussi d'une analyse de préjudice dont la preuve ne pourra être que très rarement apportée comme certaines. Les exigences de cette analyse juridictionnelle sont importantes puisqu'une absence de preuve qu'un tel raisonnement a été suivi par le juge d'appel conduit à la cassation par le Conseil d'État³¹. L'analyse du juge de l'urbanisme est toujours marquée par une forte casuistique, le Conseil d'État en touche ici la limite puisqu'il doit en plus se projeter dans un avenir incertain. Il n'est cependant pas inintéressant de soulever une nouvelle fois une forme d'abandon du caractère inquisitorial de la procédure administrative, le juge se mettant en situation de dépendance vis-à-vis des parties et de leurs avocats pour apporter la preuve de l'intérêt à agir. La chose ne serait pas contestable si elle n'avait pas pour but de restreindre l'accès au prétoire et comme effet de ne le restreindre que pour les moins bien conseillés.

Ces conditions précisées la question est de savoir si elles ont, ou non, changé les pratiques de l'intérêt à agir devant le juge administratif. Sur plan de la méthode, il est indéniable qu'elle a été rationalisée, en l'ancrant dans un raisonnement organisé du juge. Sur le fond en revanche, la recevabilité des recours n'en a pas été révolutionnée. Une précaution épistémologique s'impose dans cette analyse : il est bien difficile de comparer des situations à l'analyse des simples faits de l'arrêt. Là où le juge a un dossier entier, et une recevabilité parfois motivée par des plans ou des photos, le juriste n'a que la description sibylline des arrêts ou, parfois, des conclusions des rapporteurs publics. Néanmoins, dès avant 2013, les auteurs analysaient l'intérêt à agir des particuliers comme déjà restreints par rapport au contentieux général³², et l'analyse des arrêts ne permet pas de trouver de différence fondamentale de solution. La principale différence porte donc les irrecevabilités issues des intérêts à agir insuffisamment motivés, pas sur l'analyse des conditions de l'intérêt à agir. Preuve de cette absence réelle de restriction de l'intérêt à agir, même en matière de permis modificatif où le Conseil d'État a jugé que devait seulement être analysé l'intérêt à agir contre la modification, et non contre le permis dans sa globalité (ce qui est en cohérence avec les recours contre les permis modificatifs), l'intérêt à agir d'un particulier a déjà été reconnu³³.

La prise en compte de manière plus importante de la situation du requérant peut laisser penser qu'il s'agit d'une véritable subjectivisation du recours. La solution apparaît cependant plus nuancée à l'analyse. D'un côté, il y a bien une plus grande prise en compte de la situation subjective du requérant, non seulement à travers les titres d'occupation du terrain, mais aussi par la prise en compte de la proximité de son occupation avec le projet et l'importance de ce dernier. D'un autre, la solution du litige n'est pas dépendante du requérant lui-même en dehors de sa recevabilité. Le fond de l'affaire restera un contentieux objectif fondé sur la légalité de l'acte. Il y a donc bien une subjectivisation de la recevabilité du recours, mais pas du traitement de l'affaire.

B) La question du « voisin immédiat », une souplesse supplémentaire ?

La qualité pour agir du voisin immédiat est concrètement apparue comme une difficulté pratique, notamment au regard de la jurisprudence antérieure. En effet, il apparaissait pragmatiquement difficile de laisser entendre qu'un voisin immédiat ne bénéficierait pas plus

³¹ CE 28 avr. 2017, *M. Fontenay*, n° 393801 ; AJDA 2017 p. 908 ; RDI 2017 p. 322, obs. M. Revert ; BJDU 2017 p. 260, concl. S. Von Coester et note M. Vialettes.

³² Cf. les références note 4.

³³ CE 17 mars 2017, *M. et Mme Malsoute*, n° 396362, AJDA 2017. 605 ; JCP N 2017. Actu. 458 ; RDI 2017 p. 248, obs. Decout-Paolini ; BJDU 2017 p. 196, concl. Decout-Paolini ; pour une cassation d'un arrêt ne faisant pas cette analyse limitée au permis modificatif : CE 4 oct. 2019, *M. F.*, n° 419820

que les autres d'un intérêt à agir. La jurisprudence antérieure à 2013 utilisait d'ailleurs déjà la notion de voisin immédiat pour en tirer la conséquence immédiate d'un intérêt à agir³⁴. La question de la définition du voisin immédiat n'a pour l'instant pas laissé entrevoir de question théorique, il s'agit, semble-t-il, non seulement d'une personne dont le fond est contigu au fond objet de l'autorisation d'urbanisme, mais aussi de l'occupant de la parcelle voisine « que seul un chemin de terre sépare du terrain d'assiette du projet en litige »³⁵.

À cet égard, la jurisprudence *Bartolomei* avait eu une position habile, que le rapport Maugué salue d'ailleurs. Il s'agit de considérer que, par principe, les voisins immédiats ont intérêt à agir ; tout en les soumettant malgré tout au contrôle formel applicable à tous les requérants (obligation de motiver et débat contradictoire sur l'intérêt à agir). Comme le souligne le rapport lui-même, il ne saurait en réalité s'agir d'une présomption d'intérêt à agir. On peut apprécier la subtilité — le jésuitisme — de la formulation, qui laisse entendre que le voisin immédiat « pourra sans doute plus aisément que d'autres établir, compte tenu de sa localisation, l'existence d'une atteinte aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien »³⁶. En réalité, on le comprend, l'idée est que le voisin immédiat n'est en aucun cas juridiquement favorisé dans l'analyse de son intérêt à agir, le juge ne faisant que constater que sa proximité le rendra, à l'analyse des faits, plus facilement intéressé. On comprend mieux pourquoi la qualité de voisin immédiat n'a pas fait l'objet de débats poussés alors que depuis 2013 près de 350 arrêts l'utilisent : elle n'a en réalité par d'effet juridique puisque le juge doit analyser les éléments prouvant que l'occupant est affecté dans l'usage de son bien par le projet autorisé, et ne prend en compte sa situation de voisin immédiat que comme un élément de l'intérêt à agir, non comme une présomption.

En pratique, c'est bien la forme qui conditionne principalement la recevabilité du voisin immédiat. Lorsque le débat contradictoire a bien lieu (c'est-à-dire que le requérant invoque des troubles crédibles et que le défendeur ne peut prouver qu'ils n'auront pas lieu), l'intérêt à agir est reconnu. Le juge ne met d'ailleurs que peu en avant la situation du voisin, préférant utiliser les éléments factuels d'atteinte aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance des biens occupés³⁷. En revanche, lorsque le requérant n'apporte pas d'élément sur ce point ou lorsque le défendeur ne conteste pas ou mal le trouble³⁸ alors l'intérêt à agir sera dénié. En cassation, lorsque le juge tire directement du statut de voisin immédiat la recevabilité sans débat contradictoire, l'arrêt d'appel sera annulé³⁹. On notera de manière très pratique que l'atteinte à la jouissance du bien est souvent rattachée à l'augmentation de la fréquentation de

³⁴ CE 27 mars 1995, *Mme Caire*, n° 129701 « Considérant, en second lieu, que les requérants justifient en leur qualité de voisins immédiats de Mme Y... d'un intérêt personnel leur donnant qualité pour demander l'annulation de la décision susvisée ; que par suite, cette seconde fin de non-recevoir soulevée par cette dernière doit être écartée »

³⁵ CAA Bordeaux, 12 novembre 2019, *M. E.C.*, n° 18BX02806

³⁶ Rapport Maugué précité, p. 10.

³⁷ CAA Nantes, 18 oct. 2019, *M. et Mme F.*, n° 19NT0035 ; CAA Douai 27 août 2018, *Cne d'Ory-la-Ville*, n° 16DA01870, constr. Urb. 2018 n° 10, p. 19 note X. Couton. On trouve cependant des arrêts se limitant à constater la taille du projet et à préciser que les requérants « justifient ainsi, eu égard à leur situation particulière de voisins immédiats du projet, de leur intérêt pour agir » cf. CAA Lyon, 15 oct. 2019, *M et Mme G.*, n° 18LY04445 ; CAA Marseille, 14 oct. 2019, *M. F. B.*, n° 18MA03107

³⁸ CAA Douai, 5 nov. 2019, *SCI des Clos du Mont*, 18DA00374

³⁹ CE, 27 mars 2017, *M. C. D.* n°399585 ; CE, 20 avril 2019, *M. B.*, n° 420525. Le juge raccroche ce contrôle à celui de la qualification juridique des faits.

la voie d'accès commune aux deux parcelles et à la diminution des places de parking⁴⁰, notamment lors de la création d'immeubles d'habitation ou de loisir collectifs⁴¹.

Tel qu'elle est appliquée, la réforme de l'intérêt à agir des particuliers apparaît comme peu opératoire. Elle ne permet pas spécialement de lutter contre les recours dilatoires en imposant une restriction des personnes susceptibles d'avoir qualité pour agir, et ne change que peu la définition subjective des personnes ayant intérêt à agir. Si, comme le dit Montesquieu «Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires»⁴², alors la sagesse serait peut-être de supprimer cette réforme dans les années à venir, lorsqu'il sera fait le nécessaire bilan — en termes de développement des constructions — des restrictions aux droits des requérants dans le contentieux de l'urbanisme.

⁴⁰ CE, 18 juillet 2019, *Union des commerçants d'Uriage*, n° 426451

⁴¹ On trouve aussi la perte de visibilité commerciale CAA Bordeaux, 15 oct. 2019, la commune de Saint-Pierre-du-Mont, n° 18BX00176

⁴² Montesquieu, *L'esprit des lois*, Genève : Vernet, Barillot & Fils, 1748, 564 p., spé Tome 2, Livre 29, Chapitre XVI, p. 408