



La référence du droit en ligne



Autorisation d'urbanisme : l'absolue
nécessite d'un intérêt à agir de nature
immobilière (TA Marseille, 04/10/2012, M.
Y)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Intérêt à agir et juge administratif : état des lieux	4
A - L'intérêt à agir des personnes physiques.....	4
1 – La jurisprudence Casanova	4
2 – L'extension de la jurisprudence Casanova	4
B – L'intérêt à agir des personnes morales	5
1 – La jurisprudence Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges	5
2 – L'extension de la jurisprudence Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges	5
II – Intérêt à agir et autorisation d'urbanisme : l'absolue nécessité d'une lésion à un droit de nature immobilière	6
A – La qualité de voisin, condition de l'intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme.....	6
1 – Les principes jurisprudentiels	6
2 – M. Y ne dispose pas de la qualité de voisin	6
B - La non reconnaissance d'un intérêt à agir moral contre une autorisation d'urbanisme	7
1 – Les principes jurisprudentiels	7
2 – Une solution, empreinte de politique jurisprudentielle.....	7
TA Marseille, 04/10/2012, M. Y	8

Introduction

Lorsqu'un recours pour excès de pouvoir (REP) est porté devant lui, le juge administratif doit, avant de l'analyser au fond, se demander si la requête est recevable : c'est ce que l'on appelle les conditions de recevabilité du REP. Parmi celles-ci, l'on trouve l'exigence que le recours soit dirigé contre une décision, c'est la règle de la décision préalable, et qu'il soit exercé dans les deux mois de cette dernière. L'autre condition, et c'est celle qui concerne notre affaire, impose que le requérant ait un intérêt à agir contre la décision.

Dans cette affaire, un administré a, en 1918, fait ériger un mausolée pour son fils mort au combat, puis a légué le terrain sur lequel ce mausolée se situait aux hospices civils de Marseille sous la double condition que ce terrain soit affecté à un usage hospitalier et que la permanence et l'entretien du mausolée soit assurés. En 2011, l'assistance publique des hôpitaux de Marseille (APHM) a informé les héritiers de l'auteur du legs de sa volonté de céder une partie de ce terrain, qui n'inclue pas le mausolée, à une personne n'exerçant pas une mission hospitalière. Avant même de recueillir l'avis des héritiers, le terrain fut vendu à une société qui obtint le 28 Juin 2011 un permis pour la construction de logements collectifs et individuels. Un permis modificatif fut, par la suite, accordé le 24 Février 2012 à la société en cause. M. Y demande, alors, au Tribunal administratif de Marseille l'annulation des deux permis de construire. Celui-ci, le 4 Octobre 2012, rejette, cependant, la requête au motif que l'intéressé ne dispose pas d'un intérêt à agir.

Dans cette affaire, M. Y invoquait sa volonté de préserver l'environnement esthétique du site ou repose son aïeul et d'assurer, ainsi, les conditions matérielles de l'entretien et de la pérennité du mausolée. Sur cette base, son intérêt à demander l'annulation des deux permis de construire pouvait trouver deux fondements. Le premier réside dans une éventuelle qualité de voisin. En effet, l'intérêt à agir contre des autorisations d'urbanisme suppose que le requérant ait la qualité de voisin du terrain objet desdites autorisations. Cependant, en l'espèce, même avec beaucoup d'efforts, il n'est pas possible de considérer que M. Y soit doté de cette qualité. Celui-ci invoque, alors, un intérêt à agir d'ordre moral pour contester ces deux permis. Mais, le Tribunal administratif de Marseille, soucieux de ne pas ouvrir trop largement l'accès à son prétoire, n'admet pas un tel intérêt. Cette position illustre, alors, plus largement le fait qu'en matière d'autorisation d'urbanisme seules les personnes disposant d'un droit de nature immobilière se voient reconnaître un intérêt à agir. Au final, si depuis le début du XX^e siècle, le juge administratif n'a cessé d'apprécier de manière souple l'intérêt à agir des requérants, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, cet arrêt démontre que ce libéralisme connaît certaines limites.

Il convient donc, dans une première partie, de dresser un état des lieux de l'intérêt à agir dans la jurisprudence administrative (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, l'intérêt à agir à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme (II).

I – Intérêt à agir et juge administratif : état des lieux

A partir du début du XX^e siècle, le Conseil d'Etat a posé des solutions précises en matière d'intérêt à agir pour la généralité des justiciables. L'objectif affirmé était d'élargir le plus possible le champ du recours pour excès de pouvoir. Ces solutions peuvent s'observer tant en ce qui concerne les personnes physiques (A) que les personnes morales (B).

A - L'intérêt à agir des personnes physiques

Progressivement, le Conseil d'Etat va apprécier l'intérêt à agir des personnes physiques de manière souple en admettant à côté de l'intérêt purement individuel un intérêt collectif résultant de la qualité de contribuable communal d'abord (1), puis de la qualité de personne en rapport avec le service public (2).

1 – La jurisprudence Casanova

L'appréciation extensive de l'intérêt à agir des personnes physiques commence avec l'arrêt Casanova (CE, 29/03/1901) relatif au contribuable communal. Jusqu'à cet arrêt, le juge administratif n'admettait l'intérêt à agir de ce type de requérant que s'il l'acte attaqué lui faisait individuellement grief. Avec l'arrêt Casanova, le Conseil d'Etat admet que la qualité de contribuable communal donne intérêt à agir pour attaquer une mesure ayant une incidence directe sur le budget communal. Ce faisant, la Haute juridiction consacre, à côté de l'intérêt individuel direct, un intérêt collectif, matérialisé par l'appartenance à la communauté des contribuables communaux. Cette solution sera, par la suite, étendue à d'autres justiciables pouvant se revendiquer d'un intérêt collectif.

2 – L'extension de la jurisprudence Casanova

La jurisprudence Casanova va être appliquée au contribuable départemental ou régional, mais aussi aux usagers d'un service public puisqu'il est admis que ces derniers peuvent attaquer, par la voie de l'excès de pouvoir, les actes administratifs réglementaires afférents à l'organisation de ce service. Aussi, le prétoire du juge administratif va être ouvert aux fonctionnaires contre les actes administratifs réglementaires méconnaissant leur statut. On le voit, à côté de l'intérêt individuel d'une personne à attaquer une mesure l'atteignant personnellement, le Conseil d'Etat consacre l'existence d'un intérêt collectif et apprécie de manière pragmatique la liste des personnes pouvant se revendiquer de cet intérêt collectif. Le juge administratif adoptera une position tout aussi souple s'agissant des personnes morales.

B – L'intérêt à agir des personnes morales

C'est avec l'arrêt Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges que le Conseil d'Etat admet l'intérêt à agir des personnes morales (1). Cette jurisprudence sera, par la suite, progressivement élargie (2).

1 – La jurisprudence Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges

C'est quelques années après l'arrêt Casanova que le Conseil d'Etat va ouvrir son prétoire aux personnes morales. Ainsi, dans l'arrêt Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges (28/12/1906), le Conseil d'Etat admet qu'il « appartient aux syndicats professionnels de prendre en leur nom la défense des intérêts dont ils sont chargés ». Ainsi, il est admis que les personnes morales peuvent attaquer un acte administratif réglementaire qui lèse les intérêts collectifs matériels ou moraux dont elles assurent la défense. Autrement dit, à partir du moment où l'acte attaqué touche à l'objet de la personne morale, celle-ci a intérêt à agir. Comme pour l'arrêt Casanova, cette jurisprudence va être étendue à d'autres situations.

2 – L'extension de la jurisprudence Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges

La jurisprudence Syndicat des Patrons-Coiffeurs de Limoges va être appréciée de manière libérale par le Conseil d'Etat puisque celui-ci va admettre l'intérêt à agir d'un syndicat contre une mesure individuelle lésant l'un de ses membres dès lors que ce dernier a donné mandat au syndicat pour agir en justice à sa place. Le Conseil d'Etat a adopté une jurisprudence toute aussi libérale s'agissant de l'intérêt à agir des personnes morales de droit public. Ainsi, les collectivités locales peuvent attaquer par la voie de l'excès de pouvoir une décision de l'Etat portant atteinte à leurs compétences.

On le voit, les solutions posées par le juge administratif en matière d'intérêt à agir sont aussi simples que libérales. Cette souplesse n'est, cependant, pas sans limites.

II – Intérêt à agir et autorisation d'urbanisme : l'absolue nécessité d'une lésion à un droit de nature immobilière

M. Y conteste deux permis de construire se rapportant à des terrains situés à coté du mausolée de l'un de ses aïeux. Sa requête est, cependant, rejetée, celui-ci ne justifiant pas d'un intérêt à agir : en effet, d'une part l'intéressé ne dispose pas de la qualité de voisin (A), et d'autre part l'intérêt moral invoqué par celui-ci n'est pas reconnu comme un intérêt à agir juridiquement valide (B). Au final, lorsqu'il est question d'autorisations d'urbanisme, seule les personnes se prévalant d'une atteinte à un droit de nature immobilière peuvent se voir reconnaître un intérêt à agir.

A – La qualité de voisin, condition de l'intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme

En matière d'autorisation d'urbanisme, l'intérêt à agir est reconnu aux personnes disposant de la qualité de voisin (1). En l'espèce, M. Y se revendique d'une certaine façon de cette qualité dans la mesure où son recours a pour objet de lui permettre d'assurer l'entretien d'un mausolée située à coté du terrain objet de l'autorisation ; cette position n'est, cependant, pas suivi par le Tribunal administratif de Marseille (2).

1 – Les principes jurisprudentiels

La possibilité de contester une autorisation d'urbanisme est soumise à la condition de présenter la qualité de voisin ou de riverain des constructions projetées. Cette qualité peut revêtir deux formes. D'abord, cette qualité est reconnue aux personnes propriétaires ou disposant, sur le terrain situé à proximité de celui objet de l'autorisation litigieuse, d'un titre juridique leur conférant un droit à l'occuper. Ensuite, l'intérêt à agir est aussi reconnu à l'occupant régulier des lieux même s'il ne dispose pas de droits réels. L'on voit ici la nécessité de justifier d'une atteinte à un droit de nature immobilière. La situation du requérant, en l'espèce, ne correspond, cependant, à aucune de ces situations.

2 – M. Y ne dispose pas de la qualité de voisin

On l'a vu, la qualité de riverain n'est reconnue qu'aux personnes disposant d'un lien suffisant avec le terrain. En revanche, dès lors que le requérant ne dispose pas de droits réels sur le terrain ou ne l'occupe pas, celui-ci n'est pas recevable à exercer un recours contre des permis de construire délivrés pour des terrains situés à proximité. Or, en l'espèce, M. Y ne dispose pas de droits réels sur le terrain situé à coté du terrain objet de l'autorisation litigieuse puisque celui-ci est la propriété de l'APHM. Par ailleurs, il n'occupe pas non plus ce terrain. Dès lors, la qualité de riverain ne peut lui être reconnue, ce qui conduit le juge à ne pas reconnaître son intérêt à agir sur ce fondement. Qu'en est-il du second fondement invoqué ?

B - La non reconnaissance d'un intérêt à agir moral contre une autorisation d'urbanisme

De nombreuses décisions jurisprudentielles attestent qu'en matière d'autorisation d'urbanisme le juge administratif ne reconnaît d'intérêt à agir qu'aux personnes se prévalant d'une atteinte à un droit de nature immobilière (1). C'est donc logiquement que le Tribunal administratif de Marseille ne reconnaît pas d'intérêt à agir de nature morale à M.Y, manifestant ainsi sa volonté de ne pas ouvrir trop largement l'accès à son prétoire (2).

1 – Les principes jurisprudentiels

La jurisprudence administrative est claire : l'intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme n'est reconnu qu'aux personnes qui se prévalent d'une atteinte à un droit de nature immobilière. Ainsi, à titre d'exemple, le Conseil d'Etat considère qu'une association de consommateurs ne peut agir, au nom de la défense des consommateurs, contre un permis de construire relatif à un supermarché. De même, des associations laïques n'ont pas vocation à agir contre un permis de construire concernant une école religieuse en se prévalant du principe de laïcité. Plus proche de l'affaire qui nous occupe, les membres de la famille de personnes inhumées dans un cimetière n'ont pas intérêt à agir contre un permis délivré à proximité. C'est une position proche qui est prise en l'espèce par le Tribunal administratif de Marseille.

2 – Une solution, empreinte de politique jurisprudentielle

Dans cette affaire, M. Y invoque un intérêt à agir d'ordre moral du fait de la proximité des constructions projetées avec le mausolée de son aïeul. Conformément aux conclusions de son rapporteur public, les juges de Marseille ne reconnaissent pas à l'intéressé un intérêt à agir sur cette base. Pour justifier cette position, le rapporteur public invoquait le fait qu'admettre que des requérants puissent se prévaloir de toute lésion, par l'autorisation d'urbanisme, de droits ou intérêts extra-immobiliers rendrait recevable toute requête, ce qui ouvrirait trop largement les portes du prétoire du juge administratif. En effet, n'importe qui pourrait, sans avoir la qualité de voisin, se plaindre d'un bâtiment inesthétique par exemple. Certes, cet exemple est moins « noble » en quelque sorte que l'affaire qui nous occupe, mais admettre l'intérêt moral de M. Y conduirait à admettre le principe d'un intérêt à agir de nature extra-immobilière dont il serait difficile, par la suite, de dessiner les limites. Dès lors, n'admettant pas l'intérêt à agir moral de M. Y, et ce dernier ne disposant pas de la qualité de voisin, le Tribunal administratif de Marseille rejette la requête comme irrecevable. En effet, l'intéressé ne justifie d'aucune atteinte à un droit de nature immobilière.

TA Marseille, 04/10/2012, M. Y

Vu I), la requête, enregistrée le 22 août 2011 sous le numéro 1105555, présentée pour M. Olivier Y. [...] par M^e Colin, avocat ; M. Y. demande au tribunal d'annuler l'arrêté en date du 28 juin 2011 par lequel le maire de la commune de Marseille a accordé un permis de construire à la société en nom collectif (SNC) Avenue du Corail, en vue d'édifier des bâtiments de logement collectif et des maisons individuelles sur un terrain situé 108 traverse Parangon, dans le 8^e arrondissement ; le requérant soutient que :

Vu II), la requête, enregistrée le 24 avril 2012 sous le numéro 1202901, présentée pour M. Olivier Y., demeurant 6 rue Danton à Paris (75006), par M^e Colin, avocat ; M. Y. demande au tribunal d'annuler l'arrêté en date du 24 février 2012 par lequel le maire de la commune de Marseille a accordé un permis de construire modificatif à la société en nom collectif (SNC) Avenue du Corail ; M. Y. soutient que :

1. Considérant que, par un arrêté du 28 juin 2011, le maire de la commune de Marseille a autorisé la société en nom collectif (SNC) Avenue du Corail à construire un ensemble immobilier de logements collectifs et de maisons individuelles sur un terrain d'une superficie de 14 773 m², dont une partie d'une superficie de 13 251 m² est issue de la division d'une propriété dite « campagne Debourg » léguée en 1918 aux Hospices civils de Marseille par M. Paul X. ; que l'établissement public Assistance publique des hôpitaux de Marseille (APHM), venant aux droits des hospices civils de Marseille, a promis, par acte du 29 décembre 2009, de vendre la partie de 13 251 m² à la société BNP Paribas immobilier résidentiel promotion Méditerranée, associée de la SNC avenue du Corail ;
2. Considérant que, par un arrêté du 24 février 2012, le maire de la commune de Marseille a délivré à la même société un permis de construire modifiant le précédent permis ;
3. Considérant que les requêtes susvisées n^{os} 1105555 et 1202901, dirigées respectivement contre ce permis de construire et ce permis modificatif, sont formées par le même requérant et présentent à juger des questions communes ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Marseille et par la SNC Avenue du Corail :

4. Considérant que la commune de Marseille et la SNC Avenue du Corail font valoir que le requérant, habitant à Paris, ne justifie pas d'un intérêt urbanistique pour attaquer un permis de construire marseillais, n'ayant pas la qualité de voisin de l'opération de construction projetée ;
5. Considérant que M. Y., qui ne conteste pas cette absence de qualité de voisin, soutient toutefois qu'en sa qualité de descendant de M. X., il a intérêt à ce que la destination du legs, notamment la pérennité et l'entretien d'un mausolée érigé à la mémoire du fils de l'auteur du legs sur la partie de la propriété non visée par la promesse de vente précitée, ne soit pas limitée à raison de la méconnaissance des règles d'urbanisme ; que, toutefois, l'existence de ce mausolée érigé à la mémoire de l'un des membres de sa famille et la circonstance qu'une partie de la propriété léguée ne soit pas comprise dans l'opération immobilière de la SNC Avenue du Corail ne peuvent par elles-mêmes conférer à l'intéressé une qualité lui donnant intérêt pour demander l'annulation du permis

de construire un ensemble immobilier à proximité immédiate ; que, par ailleurs, si M. Y. soutient que lui seul serait en mesure de dénoncer la fraude grâce à laquelle le permis de construire litigieux aurait été obtenu, cette circonstance ne saurait non plus lui conférer une qualité lui donnant intérêt à agir contre ce permis ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Marseille et la SNC Avenue du Corail sont fondées à opposer au requérant une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Considérant qu'aux termes de cet article : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

8. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que la commune de Marseille et la SNC Avenue du Corail, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, soient condamnées à verser quelque somme que ce soit à M. Y. ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner celui-ci à payer quelque somme que ce soit à la SNC Avenue du Corail sur le fondement de ces dispositions ;

Décide :

Article 1^{er} : Les conclusions présentées par M. Y. dans les deux affaires susvisées sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la SNC Avenue du Corail sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.