

[Jurisprudence] Intérêt à agir en matière de permis de construire : le Conseil d'État apporte de nouvelles précisions

Réf. : CE, 1^{re}-4^e ch. réunies, 16 octobre 2024, n° 475093, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A76026AS](#)

N1109B3H



par Valérie Guéguen, juriste, Lab Cheuvreux
le 28 Novembre 2024

Mots clés : Urbanisme • introduction de l'instance • intérêt à agir • locataire • démolition d'un immeuble

Par une décision rendue le 16 octobre 2024, les 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies du Conseil d'État, statuant sur un pourvoi en annulation à l'encontre d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon, sont venues préciser le régime de l'intérêt à agir contre les autorisations d'urbanisme en indiquant que la seule qualité de locataire d'un immeuble ayant vocation à être démoli ne confère pas un intérêt à agir contre un permis de construire.

À l'origine, l'intérêt à agir contre les permis de construire et autres autorisations d'urbanisme était évalué selon les critères traditionnels et la volonté de reconnaître des intérêts de plus en plus variés, ce qui facilitait grandement l'accès aux tribunaux pour les plaignants.

Depuis quelques années, dans l'objectif de lutter contre les recours abusifs portés contre les autorisations d'urbanisme et ainsi faire baisser le nombre de contentieux dans cette matière, les pouvoirs publics ont encadré les règles de l'intérêt à agir par l'adoption de nombreuses mesures législatives et réglementaires, restreignant dans un premier temps celui des associations puis dans un second temps celui des requérants, personnes physiques ou morales.

Ainsi, s'agissant des requérants autres que les associations, l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, relative au contentieux de l'urbanisme [N° Lexbase : L4499IXW](#), limite l'accès au prétoire, en introduisant dans le Code de l'urbanisme un article L. 600-1-2 [N° Lexbase : L0037LNP](#) qui dispose 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 une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé 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. Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire ».

Ces nouvelles dispositions subordonnent la reconnaissance d'un intérêt à agir au profit de l'auteur d'un recours tendant à l'annulation d'un permis de construire à la condition que le projet **soit de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien** de cette personne. Ainsi, il doit faire état de tous les éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir cette atteinte. Le défendeur devra, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité.

L'arrêt de principe « Br. » rendu par le Conseil d'État le 10 juin 2015 [\[1\]](#) énonce une méthodologie sur les modalités d'administration de la preuve de l'intérêt à agir ainsi que la clarification du rôle de chacune des parties. Le juge devra se former sa conviction sur la recevabilité de la requête. Il pourra écarter « les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées ». N'exigeant pas du requérant qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes invoquées, il pourra donc, en cas de doute, le lui en faire bénéficier.

Cela étant, dans un arrêt du 13 avril 2016 « B. » [\[2\]](#), le Conseil d'État considère, s'agissant du « voisin immédiat », c'est-à-

dire à proximité immédiate du projet ou qui est situé en face de ce dernier, qu'en égard à sa situation particulière, celui-ci justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction.

S'est alors posée la question de savoir si le Conseil d'État, par cet arrêt, avait fixé une présomption d'intérêt à agir s'agissant de la qualité de voisin immédiat au projet.

À cet égard, il convient de rappeler que dans son rapport « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », le groupe de travail présidé par Mme Maugué, remis le 11 janvier 2018 au ministre de la Cohésion des territoires, « a renoncé à préciser davantage la portée de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, notamment s'agissant de l'intérêt pour agir d'un voisin immédiat d'une construction ».

Le rapport rappelle que cette jurisprudence **ne donne pas une présomption d'intérêt pour agir au voisin immédiat**, mais seulement la prise en compte de la situation particulière de ce requérant qui 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.

La décision du Conseil d'État « B. » précise bien que le voisin immédiat doit avoir 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.

Au cas d'espèce, par un arrêté du 10 mai 2019, le maire de Lyon délivre à la société immobilière Abraham Bloch un permis de construire portant sur la réalisation d'un ensemble immobilier d'une surface de plancher de 23 500 mètres carrés comprenant un immeuble de bureaux, des locaux d'activités comportant des laboratoires alimentaires, une crèche, un restaurant d'entreprise, des espaces de formation et un parking.

Saisi par la société par actions simplifiée Genedis, locataire des locaux existants devant être démolis pour faire place au projet litigieux, le tribunal administratif de Lyon, par un jugement du 15 juillet 2021, considère la requête de la société recevable et annule l'arrêté accordant le permis de construire.

En appel, la cour administrative d'appel de Lyon confirme ce jugement et rejette l'appel.

La cour juge que la société Genedis bénéficie d'un intérêt à agir contre le permis de construire en qualité de locataire de l'immeuble, situé sur le terrain d'assiette du projet envisagé par le permis de construire, en vertu d'un contrat de bail commercial devant se terminer le 31 décembre 2024.

En effet, elle considère que la mise en œuvre du permis de construire en litige s'inscrit dans un **projet d'ensemble qui nécessitera la démolition de l'immeuble précité**, que la société Genedis occupe encore à la date de l'arrêté litigieux au titre d'un bail en cours de validité et **que cette autorisation sera ainsi de nature à léser directement ses conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance du bien qu'elle occupe**, alors même que la démolition du bâtiment a été autorisée par un arrêté distinct du 4 décembre 2018 devenu définitif.

Un pourvoi en cassation est introduit par la société Abraham Bloch, titulaire du permis de construire, qui conteste l'arrêt par lequel la cour administrative confirme l'annulation prononcée par le tribunal administratif de l'arrêté de permis de construire du 10 mai 2019.

Se pose notamment dans cette affaire la question de l'intérêt à agir du locataire des locaux existants, destinés à être entièrement démolis, contre le permis de construire les bâtiments projetés sur le terrain d'assiette ainsi libéré.

À l'occasion de ce pourvoi, les juges du Palais-Royal apportent des précisions utiles sur l'appréciation de cet intérêt à agir des tiers contre les autorisations d'urbanisme.

En qualité de locataire dans un bâtiment destiné à être entièrement démoli, la requérante fait état, au soutien de la démonstration de son intérêt à agir contre le permis de construire les bâtiments sur le terrain d'assiette une fois la démolition effectuée, d'une part, d'un bail commercial en cours de validité à la date du permis et, d'autre part, que la mise en œuvre du permis de construire attaqué s'inscrit dans un **projet d'ensemble nécessitant la démolition de l'immeuble qu'elle occupe**.

La cour administrative d'appel, dans son argumentaire, retient que le permis de construire contesté porte nécessairement atteinte aux intérêts du locataire du bâtiment existant, puisque, même si la démolition de ce dernier avait fait l'objet d'un permis de démolir distinct, **le projet doit être appréhendé dans sa globalité**, les travaux de démolition et de construction étant prévus dans le cadre d'un projet d'ensemble constituant une seule et même opération.

Dès lors, les juges du fond considèrent que le permis de construire porte atteinte aux intérêts du locataire, lequel doit quitter les lieux en raison de la réalisation de ce projet immobilier.

Ce n'est pas l'analyse retenue par la Haute juridiction qui rappelle tout d'abord les dispositions de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme puis la méthodologie déjà évoquée précédemment s'agissant des modalités d'administration de la preuve de l'intérêt à agir. Elle juge que le locataire d'un immeuble ayant vocation à être démoli pour les besoins de la réalisation d'une opération de construction, n'a pas, du fait de cette seule qualité, intérêt pour agir en excès de pouvoir à l'encontre **du permis de construire autorisant uniquement l'édification des constructions**.

Ainsi, le Conseil d'État considère que :

« Pour juger que la société Genedis justifiait d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre du permis de construire délivré le 10 mai 2019, la cour s'est fondée sur les circonstances qu'elle se prévalait de sa qualité de locataire, en vertu d'un bail commercial en cours à la date à laquelle la demande du permis de construire litigieux avait été affichée en mairie le 3 octobre 2018, de l'immeuble existant, implanté sur le terrain d'assiette du projet et ayant vocation à être démoli pour les besoins de sa réalisation, et que le permis autorisant cette démolition avait été délivré le 4 décembre 2018, postérieurement à la date de cet affichage. En admettant que la qualité de locataire de l'immeuble existant conférait à la société requérante un intérêt suffisant pour demander l'annulation pour excès de pouvoir du permis de construire litigieux, **alors que ce permis, par lui-même, n'était pas de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance par la société du bien occupé, au sens des dispositions de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits de l'espèce** ».

Il suit ainsi les conclusions du rapporteur public Mathieu Le Coq qui rappelle que la future construction autorisée par le permis de construire n'est pas de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de l'immeuble que la société Genedis occupe sur le terrain d'assiette en vertu d'un bail commercial **car elle aura nécessairement quitté les lieux du fait de la démolition préalable de l'immeuble existant qui a fait l'objet d'un permis de démolir**. Elle ne justifie d'aucun droit sur le bien qui pourrait survivre à cette opération **et le fait qu'une construction soit édifiée après démolition n'a aucune incidence pour la requérante**. Il poursuit en expliquant que sa situation ne se trouverait d'ailleurs nullement modifiée si aucun bâtiment ne venait à être construit sur le terrain d'assiette.

La société requérante aurait donc vraisemblablement été uniquement recevable à contester le permis de démolir, seule autorisation de nature à affecter directement ses conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance du bien occupé.

Il convient de rappeler que la jurisprudence est constante sur le fait qu'il n'existe pas de lien indissociable entre le permis de démolir et le permis de construire.

Le rapporteur public souligne l'absence de lien juridique entre les deux autorisations au stade de la délivrance, au stade de l'exécution et au stade du contentieux : les deux permis sont « des actes distincts ayant chacun leur objet propre » [\[3\]](#).

Par conséquent, la société Genedis ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le permis de construire accordé à la société Abraham Bloch.

Le Conseil d'État relève que le locataire d'un immeuble ayant vocation à être démoli pour les besoins de la réalisation d'une opération de construction, n'a pas, du fait de cette seule qualité, intérêt pour agir en excès de pouvoir à l'encontre du permis de construire **autorisant seulement l'édification des constructions**, alors que ce permis n'était pas par lui-même de nature à affecter directement ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien occupé.

Il estime que la cour a commis une erreur de qualification juridique des faits ; par conséquent, il annule cet arrêt et considère que la requête de la société locataire dirigée contre le permis de construire est irrecevable et qu'ainsi, elle doit être rejetée.

[\[1\]](#) CE, 10 juin 2015, n° 386121, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A6029NKL](#).

[\[2\]](#) CE, 13 avril 2016, n° 389798 [N° Lexbase : A6777RCY](#), Lebon, p. 135.

[\[3\]](#) V. en ce sens CE, 25 mai 1990, n° 80938, inédit au recueil Lebon [N° Lexbase : A7003AOG](#).