**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 2401441

M. et Mme X

M. Quaglierini
Rapporteur

Mme Faucher
Rapporteuse publique

Audience du 14 mars 2025
Décision du 28 mars 2025

68-03-03-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulon
(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 2 mai 2024, le 13 août 2024 et le 6 janvier 2025, M. et Mme X, représentés par Me Gara-Romeo, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 11 décembre 2023 par lequel la commune de Toulon a délivré à la SCP Y un permis de construire en vue de démolir une maison d'habitation en R+1 et un garage, puis de bâtir un bâtiment en R+2 comprenant 9 logements, ensemble la décision du 4 mars 2024 rejetant son recours gracieux en date du 8 février 2024 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Toulon une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir ;
- l'auteur de l'acte n'avait pas compétence pour le signer ;
- la demande de permis de construire était incomplète dès lors qu'aucun plan de la construction projetée ne permet d'avoir une appréciation qualitative de son environnement ;
- le permis de construire délivré méconnaît les dispositions de l'article UD 7 du règlement du plan local de l'urbanisme dès lors que les mesures mentionnées sur les plans sont incorrects, la façade Nord de la maison projetée ne respecte pas la distance exigée avec la limite séparative et le local des véhicules deux roues se situe dans la bande non-constructible des 4 mètres ;
- le permis de construire méconnaît l'article UD11 du plan local d'urbanisme ;

- ledit permis méconnaît les dispositions de l'article 3 des dispositions générales du plan local d'urbanisme dès lors que les logements créés ne peuvent être considérés comme des logements sociaux, de telle sorte que le projet aurait dû contenir 19 places de stationnement plutôt que seulement 9.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 juin 2024, le 27 juin 2024 et le 7 janvier 2025, la SCP Y, représentée par Me Lefort, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. et Mme X la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que les requérants ne démontrent pas d'intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués sont infondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 août 2024, la commune de Toulon, agissant par son maire, conclut, à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce que le tribunal fasse application des articles L. 600-5 ou L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et, en toute hypothèse, à ce que soit mise à la charge de M. et Mme X la somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que les requérants ne justifient pas d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués sont infondés.

Par courrier du 18 juin 2024, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et de la date à partir de laquelle l'instruction était susceptible d'être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1.

Par une ordonnance du 24 janvier 2025, la clôture de l'instruction a été prononcée à effet immédiat.

Un mémoire présenté par la commune de Toulon a été enregistré le 5 février 2025 sans être communiqué, en application des dispositions de l'article R. 613-3 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 14 mars 2025 :

- le rapport de M. Quagliolini, rapporteur,
- les conclusions de Mme Faucher, rapporteure publique,

- et les observations de Me Gara-Romeo pour M. et Mme X, ainsi que celles de Mme Z pour la commune de Toulon.

Considérant ce qui suit :

1. Les consorts X sont propriétaires d'un terrain cadastré A sur le territoire de la commune de Toulon. Par un arrêté du 11 décembre 2023, la maire de ladite commune a délivré un permis de construire à la SCP Y en vue de démolir une maison d'habitation et un garage et de construire un bâtiment en R+2 comportant 9 logements en « bail réel solidaire » (BRS). Par un recours gracieux du 8 février 2024, les consorts X ont demandé à la maire de Toulon de retirer le permis de construire délivré et, par un courrier du 4 mars 2024, cette dernière l'a rejeté. Par leur requête, les intéressés demandent l'annulation du permis de construire précité et de la décision portant rejet de leur recours gracieux.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. 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 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. / (...)* ».

3. 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 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. 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. 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. 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 et à la localisation du projet de construction.

4. Il est constant que les consorts X sont voisins immédiats du projet immobilier attaqué. Ce dernier étant situé sur une parcelle surplombant la propriété des consorts X et ayant pour objet de construire un bâtiment en R+2 comportant 9 logements à la place d'une maison d'habitation en rez-de-chaussée, les requérants justifient bien d'un intérêt à agir en faisant état de la perte d'ensoleillement et de la création de vues sur leur terrain engendrées par la construction projetée. Il s'ensuit que les fins de non-recevoir opposées par les parties défenderesses doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la compétence de l'auteur de la décision attaquée :

5. M. Mohamed Mahali, 9ème adjoint au maire, qui a signé l'arrêté portant permis de construire attaqué, bénéficiait d'une délégation de signature de la maire de Toulon en date du 3 mai 2023, régulièrement publiée sur le site internet de la ville et transmis au contrôle de légalité le même jour, à l'effet notamment de signer les décisions portant permis de construire. Dès lors, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée manque en fait.

En ce qui concerne la complétude du dossier de demande du permis de construire attaqué :

6. Aux termes de l'article R. 431-10 du code de l'urbanisme : « *Le projet architectural comprend également : / a) Le plan des façades et des toitures ; lorsque le projet a pour effet de modifier les façades ou les toitures d'un bâtiment existant, ce plan fait apparaître l'état initial et l'état futur ; / b) Un plan en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au profil du terrain ; lorsque les travaux ont pour effet de modifier le profil du terrain, ce plan fait apparaître l'état initial et l'état futur ; / c) Un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain ; / d) Deux documents photographiques permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et, sauf si le demandeur justifie qu'aucune photographie de loin n'est possible, dans le paysage lointain. Les points et les angles des prises de vue sont reportés sur le plan de situation et le plan de masse* ». La circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

7. En premier lieu, les requérants soutiennent que les plans joints au dossier de demande du permis de construire en litige ne sont pas à l'échelle, de telle sorte que les cotes qui y sont mentionnées ne correspondent pas aux mesures effectuées sur plan en utilisant une règle à l'échelle 1/100. Toutefois, en se bornant à soutenir une telle circonstance, même à la supposer établie, sans préciser les conséquences sur la conformité de la construction projetée aux règles d'urbanisme et alors que les cotes mentionnées, qui ne sont pas contestées, permettent d'apprécier les caractéristiques du projet, les requérants n'assortissent pas la première branche de leur moyen de précisions suffisantes.

8. En second lieu, les requérants soutiennent que la photographie insérée dans le dossier ne permettait pas d'apprécier la qualité du projet dans son environnement. Il ressort toutefois des pièces de dossier que la commune disposait de photographies proches et lointaines, ainsi que d'une photographie présentant l'insertion du projet dans son environnement, de telle sorte que la seconde branche du moyen doit être écartée comme manquant en fait.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article UD 7 :

9. Selon l'article UD 7 du règlement du plan local d'urbanisme : « *la distance comptée horizontalement de tout point d'une construction au point le plus proche de la limite séparative du terrain doit être au moins égale à la moitié de la hauteur de la construction, mesurée à compter du terrain naturel avant travaux, et jamais inférieure à : / - 4 m dans le cas général (...). / Ces zones sont considérées comme non aedificandi. Toutefois dans ces zones sont autorisés : / - les débords de toiture de 50 cm maximum (...). / - une séparation formant clôture entre différents*

espaces sur le terrain constituée d'un muret de 50 cm maximum surmonté d'un grillage ou d'un système à claire-voie, le tout n'excédant pas 2 m (...) ».

10. En premier lieu, les requérants soutiennent que le plan de masse, sur lequel est matérialisé une zone de prospect par une ligne rouge discontinue, fait apparaître trois endroits où la construction ne respecte pas une distance suffisante vis-à-vis des limites séparatives. En outre, ils exposent que les cotes mentionnées sur le plan de coupe BB (façade Est) font apparaître une méconnaissance de la règle de prospect définie par l'article UD 7, cité au point 9.

11. D'une part, il résulte du plan de coupe BB que la hauteur du bâtiment est de 8,57 mètres, déterminée entre la cote de 54,86 correspondant au sommet du bâtiment et la cote 46,29 correspondant au terrain naturel avant travaux. Ainsi, la construction litigieuse, implantée à 4,31 mètres des limites séparatives, ne méconnaît pas les dispositions de l'article UD7 du règlement précité.

12. D'autre part, les parties défenderesses font valoir que les endroits où la construction litigieuse dépasse la ligne matérialisant la zone de prospect correspondent aux débords des toitures pour lesquels l'article UD 7, cité au point 9, autorise un dépassement de 50 cm, ce que les requérants ne contestent pas. Il résulte de ce qui précède que la deuxième branche du moyen des requérants doit être écartée comme n'étant pas fondée.

13. En second lieu, les requérants soutiennent qu'un local destiné à accueillir les deux roues sera édifié en zone inconstructible, en limite Nord du projet. Toutefois, il ne ressort pas du plan de masse que la construction en cause soit un local, tel que l'affirme les requérants, mais plutôt un espace compris entre deux séparations, dont ledit plan mentionne qu'il ne sera pas totalement clos. Il ressort d'ailleurs du plan de toiture qu'il ne sera pas non plus couvert. Dans ces conditions et ainsi que les parties défenderesses le font valoir, un tel espace correspond à « *une séparation formant clôture entre différents espaces sur le terrain constituée d'un muret de 50 cm maximum surmonté d'un grillage ou d'un système à claire-voie, le tout n'excédant pas 2 m* » prévu à l'article UD 7 précité, de telle sorte que la troisième branche du moyen des requérants doit être écartée comme n'étant pas fondée.

14. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article UD 7 doit être écarté dans toutes ses branches.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article UD 11 :

15. Selon l'article UD 11 du règlement du plan local d'urbanisme : « *les constructions, installations et aménagements devront être étudiés afin de ne pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, au site, paysage naturel ou urbain, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. Les gabarits des bâtiments seront étudiés en fonction des proportions des bâtiments composant l'environnement. (...) / Les constructions doivent présenter une simplicité de volume, une unité d'aspect et de matériaux, en harmonie avec leur environnement bâti et naturel. (...) / L'organisation des volumes bâtis, la forme des toitures doivent s'adapter à la morphologie du terrain naturel. / Les travaux de terrassements, d'affouillement et d'exhaussement seront strictement limités et justifiés par une insertion paysagère de qualité (...) ».*

16. En premier lieu, les requérants soutiennent que la construction en litige nécessite des affouillements qui ne sont pas justifiés par une insertion paysagère de qualité. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est en légère pente, de telle sorte

qu'un affouillement mineur est nécessaire pour permettre à la construction projetée de bien s'insérer dans son environnement, tel que le fait valoir la commune de Toulon.

17. En second lieu, si les requérants soutiennent que la construction projetée ne s'insèrera pas harmonieusement en sein du quartier constitué de maisons provençales, il ressort toutefois des pièces du dossier, ainsi que photographies extraites du site internet Géoportail, librement accessible tant au juge qu'aux parties, qu'outre l'évêché, le voisinage proche est composé de maisons d'habitation en R+1 et R+2, ainsi que d'un bâtiment de logements collectifs en R +4 de l'autre côté de la route départementale n°97. Ainsi, la construction en R+2 projetée est, eu égard aux matériaux et couleurs précisés par la notice descriptive, adaptée et intégrée à l'environnement urbain existant.

18. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article UD 7 doit être écarté dans toutes ses branches.

En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions de l'article UD 3 du règlement du plan local d'urbanisme et l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme :

19. D'une part, selon l'article 3.1.1 du plan local d'urbanisme relatif au nombre de places de stationnement pour véhicules motorisés, les constructions à destinations d'habitations doivent comprendre 2 places de stationnement par logement et en outre 1 place de stationnement « visiteur » pour 8 logements en zone UD. Cet article prévoit également que : « *il ne pourra être exigé plus d'une place par logement social* ». De même, le lexique du plan local d'urbanisme, inséré dans le règlement définit le logement social comme un « *logement locatif social financé par un prêt aidé de l'État* ».

20. D'autre part, aux termes de l'article L. 151-34 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction : / 1° De logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État ; / 1° bis De logements locatifs intermédiaires mentionnés à l'article L. 302-16 du code de la construction et de l'habitation ; / 2° Des établissements assurant l'hébergement des personnes âgées mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ; / 3° Des résidences universitaires mentionnées à l'article L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation* ». L'article L. 151-35 du code de l'urbanisme précise néanmoins que : « *Il ne peut, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, être exigé pour les constructions destinées à l'habitation mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 151-34 la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement* ». Enfin, selon l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation : « *IV. – Les logements locatifs sociaux retenus pour l'application du présent article sont : (...) À compter du 1er janvier 2019, sont assimilés aux logements sociaux mentionnés au présent article les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire défini à l'article L. 255-1* ».

21. Si les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire permettent aux collectivités territoriales d'atteindre leurs objectifs de logements sociaux au sens des dispositions issues de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), en application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation cité précédemment, ils ne peuvent toutefois être assimilés aux différents dispositifs de logements locatifs sociaux au sens des dispositions propres au droit de l'urbanisme prévoyant la réalisation d'aires de stationnement, en particulier aux logements énumérés à l'article L. 151-35 du code de l'urbanisme qui réserve une dérogation aux règles figurant dans les plans locaux d'urbanisme, laquelle doit, en conséquence, être interprétée strictement. Il s'ensuit que le projet en litige, qui prévoit au total neuf places de stationnement pour les neuf logements BRS à créer, méconnaît les dispositions citées au point 19 dès lors qu'il devait

obligatoirement comporter au minimum dix-neuf places de stationnement. Il s'ensuit, que les décisions attaquées doivent être annulées sur ce motif.

22. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature à fonder l'annulation des décisions attaquées.

Sur l'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme :

23. Aux termes de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé* ».

24. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation, sauf à ce qu'il fasse le choix de recourir à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, si les conditions posées par cet article sont réunies, ou que le bénéficiaire de l'autorisation lui ait indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

25. Le vice relevé au point 21 a trait uniquement au nombre de places de stationnement des logements projetés. Ce vice n'affectant qu'une partie du projet et étant régularisable, il y a lieu, dans ces conditions, de limiter l'annulation de l'arrêté du 11 décembre 2023 et de la décision du 8 février 2024 à cette partie du projet. Le délai dans lequel pourra être demandée au maire de cette commune la régularisation du vice constaté est fixé à quatre mois.

Sur les frais liés à l'instance :

26. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme demandée par la commune de Toulon au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens soit mise à la charge des consorts X qui n'ont pas la qualité de partie perdante dans la présente instance.

27. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Toulon la somme de 2 000 euros demandée par les consorts X au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 11 décembre 2023 et la décision du 8 février 2024 sont annulés en tant que le projet de construction méconnaît les dispositions de l'article UD.3.1.1 du règlement du plan local d'urbanisme en ne prévoyant que 9 places de stationnement.

Article 2 : La commune de Toulon versera aux consorts X la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Toulon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme X, à la SCP Y et à la commune de Toulon.

Délibéré après l'audience du 14 mars 2025 à laquelle siégeaient :

M. Sauton, président,
M. Quaglierini, premier conseiller,
Mme Martin, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 mars 2025.

Le rapporteur,

signé

B. Quaglierini

Le président,

signé

J.-F. Sauton

Le greffier,

signé

P. Bérenger

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour la greffière en chef,
Le greffier.