

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 19LY03433-19LY03500-20LY02906

- SOCIETE [REDACTED]
- COMMUNE DE [REDACTED]
- M. [REDACTED]

M. [REDACTED]
Rapporteur

M. [REDACTED]
Rapporteur public

Audience du 8 décembre 2020
Décision du 7 janvier 2021

68-03-06

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

1^{ère} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

M. [REDACTED] a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du 23 janvier 2018 par lequel le maire de [REDACTED] a délivré à la société [REDACTED] un permis de construire en vue de l'édification de plateaux de bureaux et locaux d'activité sur un terrain situé cours de la République.

Par un jugement n° 1801892 du 11 juillet 2019, le tribunal administratif de Lyon a annulé cet arrêté.

Procédure devant la cour

I) Par une requête enregistrée sous le n° 19LY03433 le 4 septembre 2019 et un mémoire complémentaire enregistré le 21 janvier 2020, la société [REDACTED] représentée par la SELARL Reflex Droit Public, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 11 juillet 2019 ;
- 2°) de rejeter les conclusions de la demande de M. [REDACTED] ;
- 3°) de mettre à la charge de M. [REDACTED] la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– c'est à tort que les premiers juges ont estimé que le maire de [REDACTED] avait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en n'opposant pas un sursis à statuer à sa demande ; la simple contrariété entre la construction projetée et le projet de plan local d'urbanisme (PLU) ne peut suffire à établir, alors que le maire dispose en l'espèce d'un pouvoir discrétionnaire, que le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ; le projet n'a pas d'impact important sur le secteur ;

– le permis de construire initial ne méconnaît pas l'article 7UI du règlement du PLU, le projet entrant dans le champ des dérogations prévues aux articles 7.2.1, 7.2.3, ainsi qu'aux dispositions communes à toutes les zones ; à titre subsidiaire, le vice a été régularisé par le permis modificatif délivré le 2 juillet 2019 ;

– le permis de construire initial ne méconnaît pas l'article 10UI du règlement du PLU, compte tenu du retrait imposé pour préserver l'espace végétalisé à mettre en valeur ; à titre subsidiaire, le vice a été régularisé par le permis modificatif délivré le 2 juillet 2019 ;

– M. [REDACTED] n'est pas recevable, dans le cadre de cette instance, à contester le permis modificatif, qui ne lui a pas été notifié, comme l'imposent les dispositions de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme ;

– le recours de M. [REDACTED] contre le permis modificatif est irrecevable, faute pour ce dernier d'avoir accompli les formalités de notification de son recours contentieux prévues par les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;

– le moyen dirigé par M. [REDACTED] contre le permis modificatif est dépourvu des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Par des mémoires en défense enregistrés les 16 décembre 2019, 9 janvier 2020 et 16 septembre 2020, M. [REDACTED] représenté par Me [REDACTED] conclut au rejet de la requête, à l'annulation de l'arrêté du 2 juillet 2019 du maire de [REDACTED] délivrant un permis de construire modificatif et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

– c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que le maire de [REDACTED] avait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en n'opposant pas de sursis à statuer à la demande de la société, et que le permis méconnaît les articles 7 UI et 10UI du règlement du PLU ;

– le permis de construire modificatif doit être annulé en raison de l'illégalité du permis initial ;

– le permis de construire modificatif méconnaît les dispositions du f de l'article 1.2.1 du règlement de la zone UEi1 du PLU-H.

La clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 8 octobre 2020, par une ordonnance du 17 septembre 2020.

II) Par une requête enregistrée sous le n° 19LY03500 le 11 septembre 2019 et un mémoire en réplique enregistré le 4 août 2020, la commune de [REDACTED] représentée par le cabinet [REDACTED] demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 11 juillet 2019 ;

2°) de rejeter les conclusions de la demande de M. [REDACTED] ;

3°) à titre subsidiaire de faire application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ;

4°) de mettre à la charge de M. [REDACTED] la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– c'est à tort que les premiers juges ont estimé que le maire de la commune avait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en n'opposant pas un sursis à statuer à sa demande ; la simple contrariété entre la construction projetée et le projet de plan local d'urbanisme (PLU) ne peut suffire à établir, alors que le maire dispose en l'espèce d'un pouvoir discrétionnaire, que le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ; le projet est de dimension modeste et s'inscrit dans une zone où l'implantation de bureaux sera permise sous conditions ;

– le permis de construire initial ne méconnaît pas les articles 7UI et 10UI du règlement du PLU, compte tenu des dérogations ouvertes aux articles 7.2.1, 7.2.3 du règlement en vue de préserver les espaces végétaux de qualité ; à titre subsidiaire, ces vices ont été régularisés par le permis modificatif délivré le 2 juillet 2019.

Par des mémoires en défense enregistrés les 16 décembre 2019, 9 janvier 2020 et 16 septembre 2020, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, M. [REDACTÉ] représenté par Me [REDACTÉ] conclut au rejet de la requête, à l'annulation de l'arrêté du maire de [REDACTÉ] du 2 juillet 2019 délivrant un permis de construire modificatif et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

– c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que le maire de [REDACTÉ] avait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en n'opposant pas de sursis à statuer à la demande de la société, et que le permis méconnaît les articles 7 UI et 10UI du règlement du PLU ;

– le permis de construire modificatif doit être annulé en raison de l'illégalité du permis initial ;

– le permis de construire modificatif méconnaît les dispositions du f de l'article 1.2.1 du règlement de la zone UEi1 du PLU-H.

La clôture de l'instruction a été fixée au 23 septembre 2020, par une ordonnance du 1^{er} septembre 2020.

III) Par une requête enregistrée le 9 janvier 2020 au greffe du tribunal administratif de Lyon, M. [REDACTÉ] représenté par Me [REDACTÉ] demande :

1°) d'annuler l'arrêté du 2 juillet 2019 par lequel le maire de [REDACTÉ] a délivré un permis de construire modificatif à la société [REDACTÉ] ;

2°) de mettre à la charge de la commune de [REDACTÉ] et de la société [REDACTÉ] une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

– le permis de construire modificatif doit être annulé en raison de l'illégalité du permis initial ;

– le permis de construire modificatif méconnaît les dispositions du f de l'article 1.2.1 du règlement de la zone UEi1 du PLU-H.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 août 2020, la commune de [REDACTÉ] représentée par le cabinet [REDACTÉ] conclut au rejet de la requête et à ce

qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge du requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, M. [REDACTED] ne justifiant pas d'un intérêt à contester l'arrêté délivrant le permis modificatif ;
- la requête est irrecevable, M. [REDACTED] ne pouvant demander l'annulation du permis modificatif que dans le cadre de l'instance d'appel, lors de laquelle ce permis modificatif avait été produit ;
- aucun des moyens soulevés par le requérant n'est fondé.

Par ordonnance n° 2000246 du 30 septembre 2020, prise sur le fondement de l'article R. 351-3 du code de justice administrative, la présidente du tribunal administratif de Lyon a transmis à la cour ce dossier.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. [REDACTED] président-avocat,
- les conclusions de M. [REDACTED] rapporteur public,
- les observations de Me [REDACTED] pour la société [REDACTED] celles de Me [REDACTED] pour M. [REDACTED] ainsi que celles de Me [REDACTED] pour la commune de [REDACTED] ;

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 23 janvier 2018, le maire de [REDACTED] a délivré à la société [REDACTED] un permis de construire en vue de l'édification de plateaux de bureaux et locaux d'activité sur un terrain situé cours de la République. Par arrêté du 2 juillet 2019, il a délivré à la société un permis modificatif tendant à régulariser l'implantation et la hauteur du bâtiment, au regard des dispositions désormais applicables du plan local d'urbanisme de la métropole de Lyon approuvé le 13 mai 2019. Par jugement du 11 juillet 2019, rendu sans que ce permis modificatif ait été pris en compte, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du 23 janvier 2018, à la demande de M. [REDACTED]. La société [REDACTED] et la commune de [REDACTED] relèvent appel de ce jugement. M. [REDACTED] qui a demandé en cours d'appel l'annulation du permis modificatif du 2 juillet 2019, a saisi également le tribunal administratif de Lyon d'une demande tendant à l'annulation de ce permis, demande que le président du tribunal administratif a renvoyée à la cour.

2. Les trois requêtes susvisées concernent un même projet et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur la recevabilité de la demande de M. [REDACTED] enregistrée sous le n° 20LY02906 :

3. Aux termes de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance.* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que, si le permis modificatif du 2 juillet 2019 n'avait pas été communiqué à M. [REDACTED] en cours de première instance, l'arrêté, qui était joint aux requêtes introductives d'appel de la société [REDACTED] et de la commune de [REDACTED] lui a été communiqué les 27 et 30 septembre 2019. A compter de cette date, il ne pouvait plus en demander l'annulation que dans le cadre de ces instances, ce qu'il a d'ailleurs fait dans ses mémoires en défense. Dans ces conditions, la demande distincte qu'il a présentée devant le tribunal administratif de Lyon le 9 janvier 2020 était irrecevable et doit, par suite, être rejetée.

Sur la légalité du permis de construire en date du 23 janvier 2018 :

En ce qui concerne le bien-fondé des motifs retenus par les premiers juges ;

5. Pour annuler le permis de construire en date du 23 janvier 2018, les premiers juges ont estimé qu'en n'opposant pas un sursis à statuer à la demande, le maire de [REDACTED] avait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation, et, par ailleurs, qu'il avait méconnu les dispositions des articles 7 UI et 10 UI du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) alors en vigueur.

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente mentionnée à l'article L. 153-8 prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3. / (...) L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable.* ».

7. M. [REDACTED] fait valoir que le terrain d'assiette du projet est situé en zone UEi1 du projet de PLU de la métropole de Lyon, arrêté par délibération du 11 septembre 2017. Il ressort du règlement de la zone qu'elle regroupe les espaces qui doivent accueillir des activités économiques de production, qu'elles soient artisanales ou industrielles, qu'il est envisagé de maintenir dans les différents tissus urbains. Ce classement répond à l'objectif des auteurs du PLU, qui ressort tant du projet d'aménagement et de développement durables que du rapport de présentation, de maintenir et développer, dans les tissus des centres urbains, une offre foncière et immobilière diversifiée et abordable, notamment pour les entreprises artisanales et les petites unités de production, en interdisant de surcroît, sauf dans des secteurs de mixité fonctionnelle dont ne fait pas partie le terrain d'assiette du projet, les bâtiments à usage de bureau. Si le projet

envisagé est ainsi en contradiction avec le projet de PLU arrêté le 11 septembre 2017, il ressort toutefois des pièces du dossier qu'il est de faible importance, s'implantant sur un terrain d'une superficie de 630 m², alors que les secteurs UEi1 couvrent, sur la seule commune de [REDACTED] une surface de 53 000 m². Par ailleurs, et s'il porte au total sur une surface de plancher de 1 613 m², il prévoit la réalisation de locaux à destination artisanale, d'une superficie de 259 m² de surface de plancher. Dans ces conditions, et contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, le maire de [REDACTED] en n'opposant pas de sursis à statuer à la demande de la société [REDACTED] au motif que ce projet était de nature à compromettre l'exécution du futur PLU, n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation.

8. En deuxième lieu, lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Il peut, de même, être régularisé par un permis modificatif si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par le permis initial a été entretemps modifiée. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial.

9. Il ressort des pièces du dossier que, suite à l'adoption du nouveau plan local d'urbanisme de la métropole de Lyon, approuvé le 13 mai 2019, la société [REDACTED] avait déposé une demande de permis de construire modificatif, qui portait tant sur l'implantation que sur la hauteur du bâtiment projeté. Par arrêté du 2 juillet 2019, le maire de [REDACTED] a délivré le permis modificatif. Dans ces conditions, et alors même que les premiers juges, qui y étaient pourtant tenus, n'ont pas pris en compte cet arrêté, il y a lieu d'apprécier la légalité du permis en tenant compte des modifications apportées au projet par cet arrêté du 2 juillet 2019.

10. Si M. [REDACTED] soutient que ce permis modificatif, dont il ne conteste pas qu'il régularise la hauteur et l'implantation du projet au regard des dispositions désormais en vigueur du PLU, méconnaît les dispositions du f de l'article 1.2.1 du règlement de la zone UEi1 du PLU-H, relatives à la destination des constructions dans la zone, un tel moyen est inopérant au regard de l'objet de ce permis modificatif.

11. Les vices ayant pu affecter le permis initial, s'agissant de l'implantation et la hauteur du bâtiment, ayant été régularisés par le permis modificatif, M. [REDACTED] ne peut plus utilement faire valoir que le permis de construire délivré le 23 janvier 2018 méconnaît les dispositions des articles 7UI et 10UI du règlement du PLU.

12. Il résulte de ce qui précède que la société [REDACTED] et la commune de [REDACTED] sont fondées à soutenir que c'est à tort que, pour annuler le permis de construire en date du 23 janvier 2018, les premiers juges se sont fondés sur les motifs énoncés au point 5. Il appartient toutefois à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. [REDACTED]

En ce qui concerne les autres moyens soulevés par M. [REDACTED] :

13. En premier lieu, aucun espace boisé classé n'a été identifié sur le terrain d'assiette du projet ni à proximité. Par suite, et alors que le projet entend au demeurant préserver l'érable

remarquable situé sur la propriété de M. [REDACTED] son moyen selon lequel le permis de construire méconnaît les dispositions de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme ne peut qu'être écarté.

14. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutient l'intimé, la demande de permis de construire porte sur la seule parcelle cadastrée 281, laquelle est issue d'une division en vue de construire du tènement initial, autorisée par arrêté de non-opposition à déclaration préalable du maire de [REDACTED] en date du 25 novembre 2015. Par suite, le moyen tiré de ce que la légalité du projet n'a pas été appréciée à partir de l'unité foncière du projet ne peut qu'être écarté.

15. En troisième lieu, les travaux autorisés par le permis en litige, ne portant pas sur un établissement recevant du public et n'ayant pas à faire l'objet d'une autorisation préalable à ce titre, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, qui ne sont pas opposables aux autorisations d'urbanisme, doit être écarté.

16. En quatrième lieu, en vertu des dispositions de l'article 2.2.1.1 du règlement du PLU applicable à la zone UIb, sont autorisés dans le secteur « *les constructions, travaux, ouvrages ou installations à destination de bureaux : (...) b. soit situés le long des « alignements de bureaux » repérés aux documents graphiques, lorsque ces bureaux sont compris dans la réalisation d'un ensemble économique où l'emprise au sol des activités industrielles ou artisanales couvrent au moins un tiers de la superficie du terrain.* » Il ressort des pièces du dossier que le projet prévoit, au rez-de-chaussée de la construction projetée, des locaux à destination artisanale d'une superficie de 259 m², représentant plus du tiers de la superficie du terrain, qui est de 630 m². Dans ces conditions, et alors même que ces locaux artisanaux représentent moins du tiers de la surface de plancher de la construction projetée, ce que n'interdisent pas les dispositions précitées, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2.2.1.1 du règlement du PLU doit être écarté.

17. En dernier lieu, aux termes de l'article 12UI du règlement du PLU alors applicable : « *12.1 Modalités de calcul du nombre de places de stationnement/ Lorsqu'une construction comporte plusieurs destinations ou affectations, le calcul des besoins en stationnement s'effectue au prorata des destinations ou affectations respectives. En fin de calcul, lorsque le nombre de places de stationnements a : a. une partie décimale inférieure ou égale à 0,5, il est arrondi au chiffre inférieur ; b. une partie décimale supérieure à 0,5, il est arrondi au chiffre supérieur.* » En vertu de cet article, et compte tenu du document graphique, le nombre de places de stationnement minimal est d'une place pour 100 m² de surface hors œuvre nette pour les locaux à usage artisanal ou industriel et une pour 150 m² pour les locaux à usage de bureaux.

18. En vertu de ces dispositions, et ainsi que l'indique d'ailleurs la notice, le projet implique la création de 9,03 places de stationnements pour les bureaux et 2,59 places pour les locaux à usage artisanal. Le nombre de places requis est ainsi en fin de calcul de neuf places pour les bureaux et trois pour les locaux artisanaux, soit un total de douze places de stationnement. Par suite, le permis, qui ne prévoit la réalisation que de onze places de stationnement, méconnaît les dispositions de l'article 12 UI du règlement du PLU.

19. En revanche, et contrairement à ce que soutient M. [REDACTED] il ressort des pièces du dossier que le projet prévoit la création d'un local pour les deux roues, conforme aux dispositions du PLU.

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

20. 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.* »

21. Le vice relevé au point 18 affecte une partie identifiable de la construction et est susceptible de régularisation. Il y a lieu, en conséquence, en application des dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, d'annuler le permis de construire en litige, en tant qu'il ne prévoit que onze places de stationnement et de fixer à deux mois le délai imparti au pétitionnaire pour solliciter la régularisation du projet.

Sur les frais d'instance :

22. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de [REDACTED] et la société [REDACTED] tendant à la mise à la charge de M. [REDACTED] des frais non compris dans les dépens qu'elles ont exposés. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de [REDACTED] et la société [REDACTED] qui ne sont pas parties perdantes dans les présentes instances, versent à M. [REDACTED] la somme qu'il demande au titre des mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le permis de construire en date du 23 janvier 2018 est annulé en tant qu'il ne prévoit que onze places de stationnement, au lieu de douze.

Article 2 : Le délai imparti à la société [REDACTED] pour solliciter la régularisation de son projet est de deux mois.

Article 3 : L'article 1^{er} du jugement du 11 juillet 2019 du tribunal administratif de Lyon est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 4 : La requête n° 20LY02906 de M. [REDACTED] et le surplus des conclusions des parties en appel sont rejetés.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société [REDACTED] à la commune de [REDACTED] et à M. [REDACTED]

Copie en sera adressée au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Lyon.

Délibéré après l'audience du 8 décembre 2020, à laquelle siégeaient :

M. [REDACTED], président de chambre,

M. [REDACTED] président-assesseur,

Mme [REDACTED], première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 janvier 2021.

Le rapporteur,

Le président,

[REDACTED]

[REDACTED]

La greffière,

[REDACTED]

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de la transition écologique, en ce qui les concerne, ou à tous huissiers 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,
La greffière,