

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 21LY02999

SOCIETE SIAB

Mme Claire Burnichon
Rapporteuse

M. Jean-Simon Laval
Rapporteur public

Audience du 21 mars 2023
Décision du 18 avril 2023

68-01-01

C+

54-04-01-05

54-04-03-01

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La SAS Genedis a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du 10 mai 2019 par lequel le maire de Lyon a accordé à la société SIAB un permis de construire en vue de l'édification d'un ensemble immobilier au 8 rue Abraham Bloch dans le 7^{ème} arrondissement, ainsi que la décision du 13 septembre 2019 rejetant son recours gracieux.

Par un jugement n°1908876 du 15 juillet 2021, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du maire de Lyon du 10 mai 2019 et sa décision du 13 septembre 2019.

Procédure devant la cour

Par une requête et un mémoire enregistrés les 8 septembre 2021 et 23 août 2022, la société SIAB, représentée par la SCP Bouyssou et Associés, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 15 juillet 2021 ;

2°) de rejeter les demandes de la société Genedis présentées devant le tribunal administratif de Lyon ;

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

1^{ère} chambre

3°) de mettre à la charge de la société Genedis le versement de la somme de 7 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Elle soutient que :

– le jugement attaqué est irrégulier en ce que le mémoire en réplique de la société Genedis du 16 octobre 2020, pour une clôture d'instruction fixée au 19 octobre suivant, ne lui a été communiqué que le 3 juin 2021 en lui indiquant de présenter ses observations sur deux moyens dans un délai de quinze jours ; le mémoire en réplique portait sur l'un des moyen retenus par la tribunal mais qui n'a pas bénéficié d'une réouverture d'instruction, en méconnaissance du principe du contradictoire et des dispositions de l'article L. 5 du code de justice administrative ;

– la requête de première instance était irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de la société requérante de première instance à l'encontre du permis de construire ;

– c'est à tort que les premiers juges ont retenu la méconnaissance des dispositions de l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme pour annuler le permis de construire dont elle était bénéficiaire, dès lors qu'un tel vice peut être régularisé par la délivrance d'un permis de construire modificatif, que le projet ne porte que pour une faible part sur un établissement recevant du public et que la méconnaissance de ces dispositions ne justifiait pas une annulation totale du permis ;

– c'est à tort que les premiers juges ont estimé que la demande de permis de construire aurait dû faire l'objet d'un sursis à statuer compte tenu de la localisation du projet, en ce qu'il n'est pas exclusivement à usage de bureaux ;

– son projet ne méconnaît pas les autres dispositions du futur PLU-H invoquées par la société Genedis ;

– au titre de l'effet dévolutif de l'appel, les moyens invoqués en première instance ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense enregistrés les 26 juillet et 26 septembre 2022, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, la société Genedis, représentée par le Cabinet Frêche et Associées A.A.R.P.I, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la société SIAB le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– les moyens invoqués ne sont pas fondés ;

– le projet méconnaît les articles UEi 1-2.1, UEi 1-2.4, et 5.2.3 du PLU-H, de sorte que le maire aurait dû surseoir à statuer sur la demande de la société SIAB ;

– au titre de l'effet dévolutif, l'arrêté de permis de construire est entaché d'incompétence, le dossier de demande de permis était incomplet en méconnaissance du a) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme ; il méconnaît les dispositions de l'article R. 425-53 du code de l'urbanisme, celles des articles UI-10, UI-11, UI-12, et UI-13 du règlement du PLU du Grand Lyon, ainsi que les dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme.

Par ordonnance du 28 juillet 2022, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 28 septembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l’urbanisme ;
- 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 Mme Burnichon, première conseillère,
- les conclusions de M. Laval, rapporteur public,
- les observations de Me Malle substituant Me Bouyssou pour la société SIAB, de Me Marrot substituant Me Durand pour la société Genedis.

Une note en délibéré a été enregistrée le 24 mars 2023 pour la société Genedis.

Une note en délibéré a été enregistrée le 31 mars 2023 pour la société SIAB.

Considérant ce qui suit :

1. La société SIAB a présenté le 28 septembre 2018 une demande de permis de construire, affichée en mairie le 3 octobre suivant, portant sur la construction d’un immeuble de bureaux, de locaux d’activités comportant des laboratoires alimentaires, une crèche, un restaurant d’entreprise et des espaces de formation, et d’un parking comprenant 264 aires de stationnement, pour une surface de plancher de 25 300 m² sur un terrain situé 8 rue Abraham Bloch à Lyon 7^{ème}. Elle relève appel du jugement du 15 juillet 2021 par lequel le tribunal administratif de Lyon, saisi d’une demande de la société Genedis, a annulé l’arrêté du maire de Lyon du 10 mai 2019 lui délivrant le permis de construire sollicité ainsi que la décision du 13 septembre 2019 portant rejet du recours gracieux formé par la société Genedis.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. D’une part, aux termes de l’article L. 5 du code de justice administrative : « *L’instruction des affaires est contradictoire. (...)* ». Aux termes de l’article R. 611-1 dudit code : « *(...) La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties (...). / Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s’ils contiennent des éléments nouveaux* ». Selon l’article R. 613-3 de ce code, les mémoires produits après la clôture de l’instruction ne donnent pas lieu à communication et ne sont pas examinés par la juridiction. L’article R. 613-4 de ce code permet toutefois au président de la formation de jugement de rouvrir l’instruction. Lorsqu’il décide de soumettre au contradictoire un mémoire des parties après la clôture de l’instruction ou diligente une mesure d’instruction après cette clôture, le président de la formation de jugement doit être regardé comme ayant rouvert l’instruction, jusqu’à la clôture automatique de trois jours francs avant l’audience ou le délai fixé par une nouvelle clôture et doit, si nécessaire, fixer une nouvelle date d’audience.

3. D’autre part, aux termes de l’article R. 613-1-1 du même code : « *Postérieurement à la clôture de l’instruction ordonnée en application de l’article précédent, le président de la formation de jugement peut inviter une partie à produire des éléments ou pièces en vue de compléter l’instruction. Cette demande, de même que la communication éventuelle aux autres*

parties des éléments et pièces produits, n'a pour effet de rouvrir l'instruction qu'en ce qui concerne ces éléments ou pièces ».

4. Les dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative permettent au président de la formation de jugement, postérieurement à la clôture de l'instruction, d'inviter une partie à produire des éléments ou pièces en vue de compléter l'instruction, et cette demande, de même que la communication éventuelle aux autres parties des éléments et pièces produits, n'a pour effet de rouvrir l'instruction qu'en ce qui concerne ces éléments ou pièces. Elles ne l'autorisent pas, en revanche, lorsqu'il communique un mémoire après la clôture de l'instruction, à limiter la réouverture de l'instruction en résultant à certains des moyens de ce mémoire. Si la méconnaissance de ces dispositions constitue en principe une irrégularité qui vicie la procédure, il en va toutefois autrement dans le cas où le caractère contradictoire de l'instruction n'est pas méconnu.

5. En l'espèce le mémoire du 16 octobre 2020 de la société Genedis a été communiqué à la société Siab avec un courrier du greffe du 3 juin 2021 indiquant que cette communication n'avait pour effet de rouvrir l'instruction qu'en ce qui concerne deux moyens. Si le tribunal, pour annuler l'arrêté du 10 mai 2019, s'est fondé sur un moyen sur lequel l'instruction n'avait pas été réouverte, cette irrégularité était sans incidence sur le caractère contradictoire, la société Siab ayant répondu à ce moyen dès le premier mémoire en défense du 25 mai 2020, sans que le mémoire du 16 octobre 2020 de la société Genedis n'apporte d'éléments nouveaux sur lesquels le tribunal se serait fondé.

Sur la recevabilité de la requête de la société Genedis :

6. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'Etat, 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.* ». Selon l'article L. 600-1-3 du même code : « *Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que la société Genedis est locataire de l'immeuble situé sur le terrain d'assiette du projet en vertu d'un contrat de bail commercial en date du 12 mars 2015 conclu pour une durée de dix ans avec la société immobilière Abraham Bloch, devant se terminer le 31 décembre 2024 et portant sur un terrain situé 8 rue Abraham Bloch composé des parcelles cadastrées section BM n^{os} 88, 90 et 93. Le tènement immobilier loué comprend un bâtiment de 7 465 m² sur deux étages qu'elle occupe, un parking couvert d'environ 1 380 m² et un terrain attenant aménagé en enrobé à usage de parking, le tout contenant environ 170 places. 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, qu'elle occupe encore à la date de l'arrêté litigieux au titre d'un bail en cours de validité, et 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 mais postérieur à la date d'affichage de la demande de permis de construire en litige prise en compte par l'article L. 600-1-3 du code de l'urbanisme pour

apprécier l'intérêt à agir. Par suite, la société SIAB n'est pas fondée à soutenir que la requête présentée par la société Genedis à l'encontre du permis en litige délivré le 10 mai 2019 serait irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de cette dernière société.

Sur les motifs d'annulation retenus par le tribunal :

8. En premier lieu, il résulte de l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme que lorsque l'aménagement intérieur de locaux constitutifs d'un établissement recevant du public (ERP), qui nécessite une autorisation spécifique au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH), n'est pas connu lors du dépôt de la demande de permis de construire, l'autorité compétente, dont la décision ne saurait tenir lieu sur ce point de l'autorisation prévue par le CCH, ne peut légalement délivrer le permis sans mentionner expressément l'obligation de demander et d'obtenir une autorisation complémentaire avant l'ouverture au public, et ce alors même que le contenu du dossier de demande de permis de construire témoignerait de la connaissance, par le pétitionnaire, de cette obligation.

9. Il ressort de l'arrêté en litige que ce dernier ne comporte aucune mention de l'obligation de demander et d'obtenir une autorisation complémentaire pour l'ouverture du public concernant notamment la surface de plancher d'environ 500 m² affectée à un restaurant. La circonstance que cet arrêté mentionne dans ses prescriptions relatives à la sécurité et l'accessibilité que « *les prescriptions réglementaires concernant la sécurité et l'accessibilité devront être respectées : voir copies ci-jointes des avis en date du 11/04/2019* » ne saurait compenser l'insuffisance ainsi relevée. Par suite, l'arrêté de permis de construire du 10 mai 2019 méconnaît les dispositions de l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme.

10. En second lieu, aux termes de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente se prononce par arrêté sur la demande de permis ou, en cas d'opposition ou de prescriptions, sur la déclaration préalable. Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus aux articles L. 102-13, L. 153-11 et L. 311-2 du présent code et par l'article L. 331-6 du code de l'environnement. (...)* ». Aux termes de l'article L. 153-11 du même code : « *(...) 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* ».

11. Il ressort des pièces du dossier que le PLU de la métropole de Lyon a été mis en révision au mois d'avril 2012 et que le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a eu lieu le 24 juin 2013 permettant, après enquête publique, l'approbation du PLU-H le 13 mai 2019, devenu opposable le 18 juin 2019. A la date du permis en litige du 10 avril 2019, le projet de PLU-H était dès lors dans un état d'avancement suffisant au sens des dispositions précitées.

12. Par ailleurs, le PADD dans son orientation tendant à « favoriser le maintien et le développement des activités économiques diversifiées » dans la ville, rappelle que le secteur de Gerland (Lyon 7) entre autres est « *aujourd'hui en pleine mutation. Leur vocation économique est réaffirmée tout en permettant l'évolution des activités sous des formes renouvelées ainsi que l'accueil d'une part modérée d'autres fonctions urbaines, comme l'habitat* », puis, dans l'orientation tendant à favoriser la lisibilité et la visibilité de l'offre tertiaire, le PADD prévoit de polariser l'offre tertiaire métropolitaine dans les grands sites de projet urbains et économiques,

pour la rendre plus lisible et notamment sur celui de Gerland Nord. Le rapport de présentation indique que « *les règles des zones UEi ont pour objet de limiter la concurrence foncière et immobilière défavorable aux activités économiques et la création de deux zones vise à réserver des sites à la seule économie productive* » et précise que « *la zone UEi1 (1 765 ha) a pour objectif de réserver des sites aux activités de production, artisanales ou industrielles, ainsi qu'aux activités difficiles à implanter en milieu urbain. Pour cela, les règles de la zone UEi1 interdisent de surcroît les activités de services et les constructions à usage de bureaux, hormis ceux liés à l'activité productive principale, alors que ces activités de service et de bureau sont autorisées en zone UEi2 (environ 3 735 ha).* ». Un tel objectif est retranscrit dans le règlement du PLU-H qui prévoit que la zone UEi1 est une zone qui « *regroupe les espaces qui accueillent des activités économiques de production, qu'elles soient artisanales ou industrielles. L'objectif est de maintenir ce type d'activité dans les différents tissus urbains. L'implantation de bureaux, d'hébergement hôtelier ainsi que de commerce de détail est fortement limitée.* ». L'article 1. 2 du projet de règlement de cette zone relatif aux destinations des constructions, usages des sols et natures d'activités soumises à conditions, prévoit que cette zone est dédiée à des constructions à destination d'industrie, d'entrepôts, de commerce de gros, de restauration, et d'artisanat, d'activités de service, de commerces de détail et d'artisanat principalement destiné à la vente de biens et services. Si cet article prévoit la possibilité de constructions à usage de bureau dans cette zone, cette activité est soumise à la condition soit qu'elle soit localisée « *dans un secteur de mixité fonctionnelle délimité aux documents graphiques du règlement et que cette destination est prévue dans ce secteur de mixité fonctionnelle* », soit « *qu'il s'agit de locaux accessoires à une autre destination admise par le présent règlement.* ».

13. Il ressort des pièces du dossier que le projet en litige permet la construction d'un ensemble d'immeubles permettant de regrouper les services administratifs et de direction de la société Grand Frais, emporte la création d'une surface de plancher de 25 300 m², dont 23 970 m² de bureaux, sur un terrain d'une superficie de près de 12 500 m². Il ne relève d'aucun secteur de mixité fonctionnelle prévu par le projet de PLU-H. Eu égard à l'importance de ce projet et de la part réservée aux bureaux, et alors même que le terrain d'assiette n'a qu'une superficie réduite au regard de l'ensemble de la zone UEi1 à Lyon ou de la métropole et qu'il comprend quelques activités très accessoires de restauration et de production ou encore que des immeubles de bureaux ont été construits récemment à proximité du terrain d'assiette du projet en litige et que la demande de la société SIAB a fait l'objet d'une longue instruction avec les services de la ville, le maire de Lyon, en n'opposant pas un sursis à statuer à sa demande de permis de construire, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

14. Un tel motif tiré de l'absence de sursis à statuer sur la demande de permis de construire n'étant pas régularisable, dès lors que cela impliquerait un bouleversement tel qu'il changerait la nature du projet, les dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ne pouvaient être mises en œuvre.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la société Siab n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté du maire de Lyon du 10 mai 2019 lui délivrant un permis de construire et la décision du 13 septembre 2019 rejetant le recours gracieux de la société Genedis.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Genedis, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la société SIAB demande au titre des frais exposés et non compris

dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, sur le même fondement, de mettre à la charge de la société SIAB une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société Genedis. Les conclusions présentées par la société SIAB sur le fondement de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées, aucuns frais de cette nature n'ayant été exposés.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société SIAB est rejetée.

Article 2 : La société SIAB versera à la société Genedis la somme de 1500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.