

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 21LY01519

SCI LES SCEAUX SCELLES

Mme Camille Vinet
Rapporteure

M. Jean-Simon Laval
Rapporteur public

Audience du 25 avril 2023
Décision du 16 mai 2023

68-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Lyon

1ère chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La société civile immobilière (SCI) Les Sceaux Scellés a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du 20 décembre 2019 par lequel le maire de Rillieux-la-Pape, agissant au nom de l'Etat, a rejeté sa demande d'autorisation de travaux de mise en conformité et d'aménagement d'un établissement recevant du public de cinquième catégorie, de type R, dans l'immeuble situé 6 avenue Jean Jaurès.

Par un jugement n° 2001439 du 10 mars 2021, le tribunal administratif de Lyon a rejeté la demande.

Procédure devant la cour

Par une requête et des mémoires enregistrés le 9 mai 2021, le 17 décembre 2021 et le 29 juillet 2022, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la SCI Les Sceaux Scellés, représentée par Me Leroy, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 10 mars 2021 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 20 décembre 2019 pris par le maire de Rillieux-la-Pape, agissant au nom de l'Etat ;

3°) d'enjoindre à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation d'ouverture au public, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter du quinzième jour de la notification de la décision à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La SCI Les Sceaux Scellés soutient que :

– en vertu des articles R.111-19-10 et R.111-19-29 du code de la construction et de l'habitation, lorsque les commissions compétentes ont rendu un avis favorable sur la demande d'autorisation, le maire est en situation de compétence liée pour délivrer l'autorisation ; compte tenu de ce qu'en l'espèce le préfet du Rhône a accordé la dérogation demandée et que le SDMIS a fait savoir que son avis n'était pas requis, le maire de Rillieux-la-Pape était tenu de délivrer l'autorisation sollicitée ;

– en tout état de cause, c'est à tort que le maire de Rillieux-la-Pape a considéré que l'établissement litigieux comportait des locaux destinés au sommeil du public, le logement du gardien étant privatif et sa superficie, qui ne représente d'ailleurs que 25% de la surface totale du bâti, ou encore l'absence d'entrée autonome, ne pouvant être regardés comme des critères pertinents permettant de considérer le contraire ; qu'il s'en déduit que l'établissement n'était pas soumis aux dispositions des articles PE28 et PE29 de l'arrêté du 25 juin 1980.

Par un mémoire enregistré le 21 octobre 2021, la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Le 27 juillet 2021 et le 21 janvier 2022, la commune de Rillieux-la-Pape, représentée par Me Vincens-Bouguereau, a présenté des observations par lesquelles elle conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la SCI Les Sceaux Scellés au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce que dans l'hypothèse où la cour estimerait que le projet ne comporte pas de locaux réservés au sommeil du public la nuit, la réalisation des travaux projetés par la SCI Les Sceaux Scellés n'était pas subordonnée à l'obtention d'une décision préalable d'autorisation et le maire ne pouvait donc opposer un refus à la SCI Les Sceaux Scellés.

Le 5 avril 2023, la commune a produit des observations suite à la communication de ce courrier, qui ont été communiquées.

Le 13 avril 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a produit des observations suite à la communication de ce courrier, qui ont été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la construction et de l'urbanisme ;
- l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) ;
- l'arrêté du 22 juin 1990 portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) ;
- 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 :

- le rapport de Mme Vinet, présidente-asseesseur,
- les conclusions de M. Laval, rapporteur public,
- et les observations de Me Leroy, représentant la SCI des Sceaux Scellés, et de Me Vincens-Bouguereau, représentant la commune de Rillieux-la-Pape.

Considérant ce qui suit :

1. Le 23 octobre 2017, la SCI Les Sceaux Scellés a déposé une demande d'autorisation de travaux d'aménagement et de mise en conformité aux règles d'accessibilité d'un établissement recevant du public de cinquième catégorie, de type R, dans un immeuble situé 6 avenue Jean Jaurès à Rillieux-la-Pape, en vue de créer un centre d'échanges et de formation spirituelle soufi. Cette demande comportait deux demandes de dérogations au titre de l'accessibilité, sur le fondement des articles L. 111-8, D. 111-19-34 et R.111-19-10, alors en vigueur, du code de la construction et de l'habitation. Par un arrêté du 13 février 2018, le maire de cette commune, agissant au nom de l'Etat, lui a opposé un refus, que le tribunal administratif de Lyon a annulé par un jugement rendu le 6 février 2019. Par un arrêt n° 19LY01284 du 25 juin 2019, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé ce jugement en tant qu'il avait omis de statuer sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte présentées par la SCI Les Sceaux Scellés, et a renvoyé l'affaire dans cette mesure devant le tribunal afin qu'il statue sur ces conclusions. Par un jugement du 27 novembre 2019, le tribunal a enjoint au maire de Rillieux-la-Pape de prendre, au nom de l'Etat, une nouvelle décision sur la demande présentée par la SCI Les Sceaux Scellés, sous une astreinte de 100 euros par jour de retard. Par un arrêté du 20 décembre 2019, le maire a opposé un nouveau refus à la société pétitionnaire, au motif que le projet méconnaissait les articles PE28 et PE29 du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. La SCI Les Sceaux Scellés relève appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de ce nouvel arrêté.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, alors en vigueur : « *Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative qui vérifie leur conformité aux règles prévues aux articles L. 111-7, L. 123-1 et L. 123-2. (...)* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que, saisi par la SCI Les Sceaux Scellés d'une demande d'avis, le service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) a indiqué qu'il n'assurait plus depuis le 1^{er} septembre 2002 cette mission non obligatoire s'agissant d'un établissement recevant du public du 2^{ème} groupe, c'est-à-dire de la 5^{ème} catégorie, ne disposant pas de locaux réservés au sommeil. Aux termes de l'arrêté du 20 décembre 2019 en litige, le maire de Rillieux-la-Pape a considéré que le dossier qui lui était soumis faisait état de l'existence d'un logement alors que le rapport préalable relatif à la sécurité contre l'incendie présenté par le pétitionnaire à l'appui de son dossier indiquait que l'établissement ne comporte pas de locaux réservés aux sommeil et que la structure existante n'est soumise à aucune exigence de stabilité au feu. Le maire a considéré que l'existence d'un logement dans le projet impliquait nécessairement des locaux réservés au sommeil et qu'en conséquence, le projet devait respecter les dispositions des articles PE28 et PE29 de l'arrêté du 22 juin 1990 portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. Il en a déduit que c'était « de manière contradictoire et à tort » que le projet présenté ne respectait pas les règles résultant des dispositions en cause et a refusé, pour ce motif, les travaux objet de la demande.

4. D'une part, aux termes de l'article GN1 du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, approuvé par l'arrêté du 25 juin 1980 visé ci-dessus : « § 1. Les établissements sont classés en types, selon la nature de leur exploitation : a) Etablissements installés dans un bâtiment : / (...) R - Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement ; § 2. a) En outre, pour l'application du règlement de sécurité, les établissements recevant du public sont classés en deux groupes : / - le premier groupe comprend les établissements de 1^{re}, 2^e, 3^e et 4^e catégories ; / - le deuxième groupe comprend les établissements de la 5^e catégorie. / b) L'effectif des personnes admises est déterminé suivant les dispositions particulières à chaque type d'établissement. Il comprend : / - d'une part, l'effectif des personnes constituant le public ; - d'autre part, l'effectif des autres personnes se trouvant à un titre quelconque dans les locaux accessibles ou non au public et ne disposant pas de dégagements indépendants de ceux mis à la disposition du public. / Toutefois, pour les établissements de 5^e catégorie, ce dernier effectif n'intervient pas pour le classement. (...) § 4. Pour la suite du présent règlement, les expressions "local destiné au sommeil", "local réservé au sommeil" et "hébergement" désignent les seuls locaux destinés au sommeil du public la nuit. ».

5. D'autre part, aux termes de l'article PE28 du même règlement, issu de l'arrêté du 22 juin 1990 visé ci-dessus : « (...) tous les établissements comportant des locaux à sommeil dont le plancher bas le plus élevé est situé à 8 mètres, au plus, au-dessus du niveau d'accès des sapeurs-pompiers doivent avoir une structure stable au feu de degré 1/2 heure et des planchers coupe-feu de degré 1/2 heure. (...) ». Aux termes de l'article PE29 du même règlement : « Les cloisons séparant les locaux réservés au sommeil, ainsi que celles séparant ces mêmes locaux d'autres locaux ou des circulations horizontales communes, doivent être coupe-feu du même degré que celui exigé pour la stabilité de la structure. / Ces cloisons doivent être coupe-feu de degré 1/2 heure pour les établissements situés à rez-de-chaussée. / Les portes des locaux réservés au sommeil doivent être pare-flammes de degré 1/2 heure et être munies d'un ferme-porte ».

6. Il ressort de la combinaison des dispositions citées ci-dessus que les prescriptions des articles PE28 et PE29 du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public ne sont applicables qu'aux établissements comportant des locaux destinés au sommeil du public la nuit et que, pour le calcul de l'effectif des personnes admises dans les établissements recevant du public, il convient de distinguer entre l'effectif des

personnes constituant le public et l'effectif des autres personnes se trouvant à un titre quelconque dans les locaux accessibles ou non au public et ne disposant pas de dégagements indépendants de ceux mis à la disposition du public.

7. En premier lieu, il résulte de ce qui précède que la seule présence au sein d'un établissement recevant du public d'un logement, qu'il soit ou non celui d'un gardien, qu'il dispose ou non de dégagements indépendants, ou encore qu'il constitue ou non un tout indivisible de l'établissement, ne permet pas de considérer qu'un tel établissement peut être regardé comme comportant des locaux destinés au sommeil du public la nuit, et la circonstance que le public pourrait matériellement accéder à ces parties privatives malgré une signalétique en sens contraire ne pouvant permettre d'opérer une telle qualification.

8. En second lieu, la circonstance que les plans et indications fournis par le pétitionnaire à l'appui de sa demande pourraient ne pas être respectés ou que les immeubles risqueraient d'être ultérieurement transformés et affectés à un usage non conforme aux documents et règles applicables est sans incidence sur la qualification de l'établissement, sauf en cas de fraude. Ainsi, la commune et le ministre, qui n'allèguent pas la fraude, ne peuvent utilement soutenir que les parties présentées par la requérante dans son dossier de demande d'autorisation de travaux comme non accessibles au public sont d'une superficie trop importante pour constituer le logement d'un gardien, et alors que le dossier de demande ne comporte pas d'imprécisions ou de contradictions qui nécessiteraient de restituer aux indications qu'il comprend leur véritable portée. Il suit de là qu'en se bornant à considérer que la présence d'un logement impliquait que l'établissement pour lequel la SCI Les Sceaux Scellés a présenté une demande d'autorisation de travaux comportait des locaux destinés au sommeil du public la nuit, le maire de Rillieux-la-Pape a commis une erreur de droit.

9. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen soulevé, que la SCI Les Sceaux Scellées est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

10. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. / La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure.* ».

11. En l'absence d'autre motif de refus opposé à la demande de la SCI Les Sceaux Scellés, de motif ressortant des pièces du dossier qui interdirait de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, ou d'un changement de circonstances de fait, il y a lieu d'enjoindre à la commune de Rillieux-la-Pape d'enjoindre, au nom de l'Etat, de délivrer l'autorisation de travaux d'aménagement et de mise en conformité aux règles d'accessibilité sollicitée par la SCI Les Sceaux Scellés, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés à l'instance :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la SCI Les Sceaux Scellés dans l'instance et non compris dans les dépens en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la SCI Les Sceaux Scellés qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse quelque somme que ce soit à la commune de Rillieux-la-Pape au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, alors en outre que celle-ci est observatrice dans le présent litige.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement du 10 mars 2021 est annulé, ensemble l'arrêté du 20 décembre 2019 pris par le maire de Rillieux-la-Pape, agissant au nom de l'Etat.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Rillieux-la-Pape, agissant au nom de l'Etat, de délivrer l'autorisation de travaux d'aménagement et de mise en conformité aux règles d'accessibilité sollicitée par la SCI Les Sceaux Scellés, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : L'Etat versera 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à la SCI Les Sceaux Scellés.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Rillieux-la-Pape sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le surplus des conclusions est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société civile immobilière Les Sceaux Scellés et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Copie en sera adressée à la commune de Rillieux-la-Pape.