Conseil d'État, 3 août 2026, n° 497092

Conseil d'État | 6ème - 5ème chambres réunies | 3 août 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 demande de permis de construire

#2 surface totale des logements

#3 permis de construire litigieux

#4 limite séparative

#5 pièces du dossier

#6 dossier de demande de permis de construire

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Lyon
2ème chambre
20/06/2024
N° 2305031

Conseil d'État
6ème - 5ème chambres réunies
03/08/2026
N° 497092

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

La société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne a demandé au tribunal administratif de Lyon, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du maire de Sainte-Foy-lès-Lyon du 20 avril 2023 refusant de lui délivrer un permis de construire portant sur trois bâtiments comprenant cinquante-deux logements sur un terrain situé 56 boulevard des

Provinces, d'autre part, d'enjoindre au maire de lui délivrer le permis de construire demandé dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir. Par un jugement n° 2305031 du 20 juin 2024, le tribunal administratif a fait droit à sa demande.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 août et 19 novembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la demande de la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne ;

3°) de mettre à la charge de la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'arrêt qu'elle attaque est entaché :

- d'erreur de droit en ce qu'il juge que l'autorité administrative ne peut refuser de délivrer un permis de construire au motif que le dossier de demande est incomplet sans avoir demandé au pétitionnaire de le compléter dans le délai d'un mois à compter de son dépôt en mairie ;

- d'erreur de droit en ce qu'il juge que la circonstance que les pièces du dossier de demande seraient incomplètes, insuffisantes ou inexactes n'est pas de nature à justifier le refus du permis de construire, sauf si ces lacunes sont de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative ;

- d'insuffisance de motivation, d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il juge que son maire n'a pu légalement se fonder, pour rejeter la demande de permis de construire, sur l'absence d'attestation établissant la réalisation de l'étude préalable à laquelle le plan de prévention des risques naturels prévisibles applicable aurait subordonné la construction projetée ;

- de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il estime que son maire n'a pu légalement se fonder sur l'absence, au dossier de demande, d'éléments techniques précisant les modalités de raccordement aux réseaux d'eaux pluviales, d'eau potable et d'évacuation des eaux usées ;

- d'erreur de droit en ce qu'il juge que son maire n'a pu légalement se fonder sur le motif tiré de ce que la surface de plancher affectée à des logements sociaux financés par des prêts locatifs sociaux excédait la limite maximale autorisée par le PLU-H en matière de mixité sociale ;

- d'erreur de droit en ce que, pour estimer que son maire a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant l'application d'une règle alternative d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, il juge inopérant le moyen de défense tiré de ce que le pétitionnaire aurait été en mesure de modifier son projet pour le rendre conforme à la règle de principe ;

- de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il estime que son maire s'est fondé à tort sur le motif tiré de l'existence d'une atteinte à la sécurité publique du fait de la configuration de l'accès aux constructions projetées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mai 2025, la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon au

titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens de la commune requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Léo André, auditeur,

- les conclusions de Mme Amélie Fort-Besnard, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Melka-Prigent - Drusch, avocat de la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon et à la SCP Delamarre et Jéhannin, avocat de la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne ;

Motifs

demande de permis de construire

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne a présenté, le 31 janvier 2023, une demande de permis de construire pour trois bâtiments de cinquante-deux logements sur la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon. Par un arrêté du 20 avril 2023, le maire a rejeté sa demande. Par un jugement du 20 juin 2024, contre lequel la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon se pourvoit en cassation, le tribunal administratif de Lyon a annulé cet arrêté et enjoint au maire de Sainte-Foy-lès-Lyon de délivrer à la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne le permis de construire sollicité.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la décision de refus de permis de construire du maire de Sainte-Foy-lès-Lyon était fondée sur plusieurs motifs, susceptibles, chacun, de justifier sa décision. Par son jugement du 20 juin 2024, le tribunal administratif a censuré chacun de ces motifs. Par son pourvoi, la commune demande l'annulation de ce jugement en soutenant qu'il a censuré à tort quatre des motifs ayant fondé le refus litigieux.

surface totale des logements

3. En premier lieu, le tribunal administratif a jugé que le maire n'avait pu légalement se fonder, pour refuser le permis de construire litigieux, sur la circonstance que la construction projetée comportait une surface de plancher de 328 m^2 affectée aux logements financés par un prêt locatif social (PLS), excédant la surface maximale autorisée par les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme et de l'habitat (PLU-H) de la métropole de Lyon.

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les dispositions du PLU-H applicables au terrain d'assiette de la construction imposent, pour les constructions neuves créant une surface de plancher de plus de 1 500 m^2, un pourcentage minimal de 30 % de logements sociaux, dont 30 % au maximum financés par un PLS. En jugeant que, dès lors que ce règlement ne prévoit aucune règle de calcul pour l'arrondi et que la surface de plancher y est exprimée en mètres carrés pour tous les logements, la réalisation d'une surface de plancher de 328 m^2 affectée aux logements de type PLS ne méconnaissait pas le plafond de 327,60 m^2 correspondant à 30 % de la surface totale des logements sociaux de la construction, le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit.

permis de construire litigieux

5. En deuxième lieu, le tribunal administratif a jugé que le maire de Sainte-Foy-lès-Lyon avait, en refusant le permis de construire litigieux au motif que la construction méconnaissait les dispositions des articles 2.2.1.1 et 2.2.2 du règlement du PLU-H, entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation.

limite séparative

6. Aux termes des dispositions de l'article 2.2.1.1 de ce règlement : " a. Implantation par rapport aux limites séparatives latérales / Les constructions sont implantées : / - en retrait d'une limite séparative latérale au moins, pour les terrains ayant une façade inférieure ou égale à 18 mètres en limite de référence ; / - en retrait des deux limites séparatives latérales, pour les terrains ayant une façade supérieure à 18 mètres en limite de référence. / Le retrait est au moins égal au tiers de la hauteur de façade de la construction (R = H f/3), avec un minimum de 4 mètres, sans toutefois qu'il puisse être exigé un retrait supérieur à 12 mètres (...) ". Aux termes de son article 2.2.2 : " Règles alternatives / Une implantation différente de celle prévue par la règle peut être appliquée dans les conditions et cas suivants : / a. l'implantation d'une construction qui ne peut pas être conforme à la règle, en raison de la préservation ou de la mise en valeur d'un élément ou d'un espace végétal de qualité, identifié aux documents graphiques du règlement (espace boisé classé, délimitation d'espace de pleine terre, terrain urbain cultivé et terrain non bâti pour le maintien de continuités écologiques, espace végétalisé à valoriser...), ou à titre exceptionnel si des arbres non identifiés présentent une qualité remarquable compte tenu de leur nature, caractéristiques et localisation. Dans ce cas, le choix d'implantation de la construction est fait afin de mettre en valeur cet élément ou cet espace, tout en prenant en compte la morphologie urbaine environnante (...) ".

7. Pour estimer, après avoir relevé que l'implantation d'un des bâtiments, bien que non conforme à la règle fixée par l'article 2.2.1.1 cité ci-dessus, était justifiée par la volonté de préserver l'espace végétalisé présent sur la parcelle, que le maire de Sainte-Foy-lès-Lyon avait commis une erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de faire application de la règle alternative prévue par les dispositions, également citées ci-dessus, de l'article 2.2.2 du PLU-H, le tribunal a jugé que la commune ne pouvait utilement se prévaloir, en défense, de ce que l'assiette foncière aurait pu inclure une autre parcelle ou que le projet aurait pu présenter une emprise moins importante. Contrairement à ce que soutient la commune requérante, le tribunal n'a, en statuant ainsi, pas commis d'erreur de droit.

8. En troisième lieu, le tribunal administratif a jugé que le maire avait commis une erreur d'appréciation en se fondant, pour refuser le permis de construire litigieux, sur les atteintes portées par les bâtiments à la sécurité publique, au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et de l'article 5.1.1.2.2 du règlement du PLU-H.

9. Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : " Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ". Aux termes de l'article 5.1.1.2.2.b du chapitre 5 des dispositions communes du PLU-H : " Les accès : / - sont conçus en tenant compte de la topographie et de la configuration des lieux dans lesquels s'insère l'opération, en cherchant d'une part à réduire leur impact sur la fluidité de la circulation des voies de desserte, d'autre part la mutualisation des accès ; / - prennent en compte la nature des voies sur lesquelles ils sont susceptibles d'être aménagés afin de préserver la sécurité des personnes (visibilité, vitesse sur voie, intensité du trafic...) ; / - permettent d'assurer la sécurité des usagers des voies de desserte et de ceux utilisant ces accès. / Cette sécurité est appréciée compte tenu de la position des accès et de leur configuration ainsi que la nature des voies de desserte, du type de trafic et de son intensité. / Lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, l'accès est aménagé sur la voie présentant le moindre risque ou gêne pour la circulation (...) ".

pièces du dossier

10. En se fondant, pour censurer l'erreur d'appréciation commise par l'autorité administrative, d'une part sur la circonstance que le projet prévoyait la création d'un accès d'une largeur de 5 mètres offrant de bonnes conditions de visibilité, sur une voie à double sens soumise à une limitation de vitesse à 30 km/h, bordée de larges trottoirs et de deux bandes cyclables et, d'autre part, sur l'absence d'impact significatif sur le flux de circulation des cinquante-huit places de stationnement qui étaient prévues, le tribunal a porté sur les pièces du dossier une appréciation souveraine, exempte de dénaturation et fait une exacte application des dispositions de l'article 5.1.1.2.2 du règlement du PLU-H.

11. En quatrième lieu, enfin, le tribunal administratif a jugé que le maire de Sainte-Foy-lès-Lyon n'avait pu légalement refuser le permis de construire litigieux en se fondant sur l'incomplétude du dossier de demande déposé par la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne, d'une part en raison de ce qu'il n'avait pas fait précéder ce refus d'une invitation, faite au pétitionnaire, de compléter son dossier par les pièces qu'il estimait manquantes et, d'autre part, en raison de ce qu'en l'espèce, aucune omission ou insuffisance du dossier n'avait fait obstacle à ce que l'administration puisse se prononcer sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

dossier de demande de permis de construire

12. D'une part, si l'article L. 424-2 du code de l'urbanisme dispose que le permis de construire " est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction ", que l'article R. 423-19 du même code dispose que " le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet ", que son article R. 423-22 dispose que : " Pour l'application de la présente section, le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes dans les conditions prévues par les articles R. 423-38 et R. 423-41 " et que son article R. 423-38 prévoit que : " Lorsque le dossier ne comprend pas les pièces exigées en application du présent livre, l'autorité compétente, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie, adresse au demandeur ou à l'auteur de la déclaration une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes ", ni ces dispositions ni celles des autres articles de la même section de ce code, qui sont relatives à l'instruction du permis de construire et qui ont pour objet de préciser les modalités de calcul du délai d'instruction et les conditions dans lesquelles est susceptible de naître, le cas échéant, au profit du demandeur, un permis de construire

tacite, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'une décision refusant un permis de construire. En particulier, elles ne font pas obstacle à ce que l'autorité administrative, alors même qu'elle n'aurait pas invité le demandeur à produire certaines pièces qui peuvent être légalement requises de sa part, refuse d'accorder le permis demandé au motif que l'absence de ces pièces l'empêche d'apprécier la conformité du projet à la réglementation applicable.

13. Par suite, en jugeant que, faute d'avoir préalablement demandé au pétitionnaire de compléter son dossier de demande de permis de construire, le maire de Sainte-Foy-lès-Lyon ne pouvait légalement se fonder sur le caractère incomplet de ce dossier pour refuser le permis sollicité, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

14. Mais, d'autre part, en estimant, ainsi qu'il résulte des termes du jugement attaqué, qu'aucune omission ou insuffisance du dossier présenté par la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne n'avait été susceptible d'empêcher ou de fausser l'appréciation à porter par l'autorité administrative, s'agissant en particulier du risque d'inondation et des modalités de récupération des eaux pluviales, le tribunal a, par un jugement suffisamment motivé, porté sur les pièces du dossier qui lui était soumis une appréciation souveraine, qui n'est pas entachée de dénaturation. Il a pu, par suite, sans erreur de droit, en déduire que les incomplétudes alléguées du dossier de demande de permis de construire ne pouvaient légalement justifier le refus opposé à celui-ci par le maire de Sainte-Foy-lès-Lyon.

15. Ce second motif du jugement attaqué étant de nature à justifier, tant la censure, par le tribunal administratif, du motif de refus opposé par l'autorité administrative indiqué au point 11, que le dispositif d'annulation et d'injonction retenu par les premiers juges, le moyen tiré de l'erreur de droit commise par le tribunal, ainsi qu'il a été dit au point 13, doit être regardé comme visant un motif surabondant du jugement attaqué et, par suite, être écarté comme inopérant.

16. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon doit être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à ce dernier titre à la charge de la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon une somme de 3 000 euros à verser à la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon est rejeté.

Article 2 : La commune de Sainte-Foy-lès-Lyon versera à la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune de Sainte-Foy-lès-Lyon, à la société Vinci Immobilier Rhône-Alpes Auvergne et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré à l'issue de la séance du 1er juillet 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence

Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et M. Léo André, auditeur-rapporteur.

Rendu le 3 août 2026.

Le président :

Signé : M. Denis Piveteau

Le rapporteur :

Signé : M. Léo André

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, en ce qui la 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 secrétaire du contentieux, par délégation :

N° 497092- 2 -

Composition de la juridiction

Rapporteur

- M. Léo André