**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1402023

SAS LAVOREL

Mme Claire Burnichon
Rapporteur

M. Henri Stillmunkes
Rapporteur public

Audience du 6 février 2017
Lecture du 27 février 2017

60-03
C+ - AP

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Lyon
(1^{ère} et 2^{ème} chambres réunies)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 mars 2014, et des mémoires complémentaires, enregistrés les 26 janvier 2015, 28 juin 2016 et 28 octobre 2016, la SAS Lavorel, agissant par son président en exercice, représentée par Me Juilles, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner la commune de Feurs au paiement d'une somme de 155 803 euros en réparation de son préjudice consécutif à l'ouverture d'une surface commerciale dans le centre commercial « Faubourg Saint-Antoine », somme à parfaire en fonction des soldes intermédiaires de gestion de l'année 2013-2014 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Feurs 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 :

- l'arrêté du 3 janvier 2012 par lequel le maire de la commune de Feurs a accordé à la SCI Pierre un permis de construire en vue de l'ouverture d'une surface commerciale de 564 m², située route de Saint-Etienne, n'a pas fait l'objet d'un passage en commission départementale d'aménagement commercial en méconnaissance des dispositions de l'article L. 752-3 du code du commerce ;

- l'ouverture de ce commerce sans une telle autorisation est constitutive d'un grave manquement aux règles de libre concurrence ;

- le maire de Feurs a autorisé le 4 juin 2013 les travaux d'aménagement du magasin pour un bâtiment qui n'avait pas d'autorisation de la commission départementale d'aménagement commercial ;
- en laissant perdurer une ouverture de magasin alors que celui-ci ne disposait pas d'autorisation de la commission départementale d'aménagement commercial, le maire de la commune de Feurs a généré un préjudice à son égard, dès lors qu'elle a dû faire face à une concurrence déloyale ;
- la régularisation de l'autorisation de la commission départementale d'aménagement commercial n'est intervenue que le 17 décembre 2013 ;
- le maire de la commune de Feurs a commis une première faute en procédant à l'instruction de la demande de permis de construire déposée par la SCI Pierre alors que cette dernière n'avait pas déposé de dossier d'autorisation d'équipement commercial ;
- le maire de la commune de Feurs a commis une seconde faute en accordant le permis de construire sollicité ;
- la délivrance d'un permis de construire modificatif par arrêté du 7 juillet 2014 est constitutive d'une nouvelle faute, dès lors qu'elle a eu lieu postérieurement à la réalisation des travaux, lesquels ont été réceptionnés le 30 juillet 2013 ;
- le maire a également commis une faute en autorisant la Société Marjorie Chaussures à ouvrir au public par arrêté du 26 août 2013, alors même que la commission départementale d'aménagement commercial ne s'était toujours pas prononcée ;
- ces illégalités lui ont causé un préjudice évalué, au regard de la diminution de son chiffre d'affaires dans les 12 mois qui ont suivi l'ouverture du magasin Marjorie Chaussures, au montant, en dernier lieu, de 155 803 euros ;
- le lien de causalité entre les fautes commises par la commune de Feurs et le préjudice subi est établi.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 octobre 2014, 3 juillet 2015 et 26 septembre 2016, la commune de Feurs, agissant par son maire en exercice, représentée par Me Defaux, conclut, à titre principal au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à la condamnation de l'Etat à la relever et garantir de toutes condamnations qui pourraient être prononcées à son encontre ; elle demande en outre que soit mis à la charge de la société requérante le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Feurs soutient que :

- la requête est irrecevable en ce qu'elle méconnaît l'article R. 421-1 du code de justice administrative et pour défaut d'intérêt à agir ;
- les conditions relatives à la mise en cause de sa responsabilité ne sont pas démontrées ;
- si le tribunal retenait sa responsabilité, elle serait fondée à demander au tribunal que l'Etat la garantisse de l'ensemble des condamnations qui pourraient être prononcées à son encontre, dès lors que l'arrêté de travaux et l'autorisation d'ouverture prononcés ont été pris au nom de l'Etat par la commune et que seuls les agents de l'Etat sont habilités à ordonner la fermeture de magasins ouverts sans autorisation commerciale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juillet 2016, le préfet de la Loire conclut au rejet des conclusions présentées par la commune de Feurs tendant à appeler l'Etat en garantie des éventuelles condamnations pécuniaires qui seraient prononcées contre elle.

Par une ordonnance du 30 septembre 2016, la clôture de l'instruction a été fixée au 31 octobre 2016.

Un mémoire présenté pour la commune de Feurs a été enregistré le 16 novembre 2016.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de commerce ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- 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 6 février 2017 :

- le rapport de Mme Burnichon, premier conseiller,
- les conclusions de M. Stillmunkes, rapporteur public,
- les observations de Me Juilles, pour la SAS Lavorel et de Me Defaux, pour la commune de Feurs.

1. Considérant que la SAS Lavorel, qui gère un magasin de vente d'articles de chaussures à Feurs, sous l'enseigne « Jérémy Chaussures », demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de condamner la commune de Feurs à l'indemniser du préjudice qu'elle estime avoir subi consécutivement à l'ouverture d'un établissement commercial concurrent à la suite de la délivrance à la SCI Pierre d'un permis de construire, par arrêté du 3 janvier 2012 du maire de la commune de Feurs, en vue de la réalisation d'une cellule commerciale pour une surface de 607 m² au lieudit ... sur le territoire de la commune ;

Sur les conclusions aux fins d'indemnisation présentées contre la commune de Feurs et sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non-recevoir opposées en défense:

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 425-7 du code de l'urbanisme, dans sa version alors en vigueur : « *Conformément à l'article L. 752-1 du code de commerce, lorsque le permis de construire porte sur un projet soumis à une autorisation d'exploitation commerciale, le permis ne peut être accordé avant la délivrance de cette autorisation. Sa mise en œuvre ne peut être entreprise avant l'expiration des recours entrepris contre elle.* » ; qu'il résulte de ces dispositions, que la délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale doit être préalable au permis de construire, et ne saurait donc être obtenue ultérieurement pour régulariser un tel permis ; qu'il résulte de l'instruction que le permis de construire délivré le 3 janvier 2012 par le maire de Feurs à la SCI Pierre pour la création d'une cellule commerciale au lieudit ... concernait un bâtiment situé dans un ensemble commercial au sens de l'article L. 752-3 du code de commerce nécessitant la délivrance préalable d'une autorisation d'exploitation commerciale ; que par suite, et contrairement à ce que soutient la commune de Feurs, la société Lavorel est fondée à soutenir que la délivrance par le maire du permis du 3 janvier 2012 est entachée d'illégalité dès lors qu'elle n'avait pas été précédée d'une autorisation d'exploitation commerciale que l'administration aurait dû exiger lors de l'instruction de la demande ;

3. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme alors en vigueur, le permis de construire ne pouvait être retiré par l'autorité administrative

compétente spontanément ou à la demande d'un tiers en cas d'illégalité que dans un délai de trois mois suivant la date de la décision ; que même si la commune de Feurs a été informée en 2013 de la nécessité d'une autorisation d'exploitation commerciale, le maire ne pouvait pas à cette date procéder au retrait du fait du dépassement du délai de trois mois ; que cette absence de retrait ne constitue ainsi pas une faute de la commune de nature à engager sa responsabilité ;

4. Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que les travaux autorisés par le permis de construire initial étaient achevés à la date de délivrance du permis modificatif du 7 juillet 2014 ; que la faute alléguée tenant à avoir accordé illégalement une autorisation modificative alors que le permis initial avait été entièrement exécuté n'est ainsi pas établie ;

5 Considérant, que la société Lavorel invoque, à l'appui de ses conclusions indemnitaires, la délivrance fautive, par le maire de Feurs, respectivement les 4 juin et 26 août 2013, d'une autorisation de travaux sur un établissement recevant du public et des installations ouvertes au public et d'une autorisation d'ouverture d'un établissement recevant du public, en invoquant l'illégalité du permis de construire du 3 janvier 2012 en l'absence d'avis préalable de la commission départementale d'aménagement commercial ; que les autorisations de travaux et d'ouverture au public précitées sont prises par le maire en tant qu'agent de l'Etat conformément aux dispositions des articles R. 111-19-13 et R. 111-19-29 du code de la construction et de l'habitation et ne sont donc pas susceptibles d'engager la responsabilité de la commune ; qu'en outre lesdites autorisations, sont délivrées uniquement au regard des dispositions des articles L. 111-8 et suivants du code de la construction et de l'habitation ; qu'ainsi, l'illégalité du permis de construire du 3 janvier 2012 est sans incidence sur les arrêtés d'autorisation précités ; que par suite, la société Lavorel n'est pas fondée à rechercher la responsabilité de la commune de Feurs sur ce fondement ;

6. Considérant, qu'en vertu des règles régissant la responsabilité des personnes publiques, celle-ci ne peut être engagée que s'il existe un lien de causalité suffisamment direct et certain entre la faute et le dommage invoqué ;

7. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la commission départementale d'aménagement commercial de la Loire a accordé lors de sa séance du 4 décembre 2013 l'autorisation d'exploitation commerciale sollicitée par la SCI Pierre ; qu'en se bornant à faire valoir la nécessité dans laquelle s'est trouvée ladite commission de régulariser une situation de fait et l'avis réservé des services de l'Etat sur le projet, la société requérante n'établit pas le caractère illégal de cette autorisation ni le fait qu'elle n'aurait pu être délivrée antérieurement au permis de construire ; que dans ces conditions l'illégalité interne du permis de construire relevée au point 2 du présent jugement, si elle est constitutive d'une faute, n'est toutefois pas de nature à engager la responsabilité de la commune à l'égard de la société Lavorel au regard du préjudice commercial qu'elle invoque, préjudice caractérisé par une baisse du chiffre d'affaires de son magasin implanté sur le territoire de la commune de Feurs, dans la même zone de chalandise que la cellule commerciale dont la construction a été autorisée par l'arrêté du 3 janvier 2012 ; que par suite, la SAS Lavorel, n'est pas fondée à demander la condamnation de la commune de Feurs à l'indemniser du préjudice commercial subi ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur l'appel en garantie de l'Etat présenté par la commune de Feurs, que les conclusions indemnitaires présentées par la SAS Lavorel doivent être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Feurs, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, verse à la SAS Lavorel, la somme demandée au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la SAS Lavorel le versement à la commune de Feurs de la somme qu'elle demande sur le fondement des mêmes dispositions ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête n°1402023 de la SAS Lavorel est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Feurs en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SAS Lavorel, à la commune de Feurs et au préfet de la Loire.

Délibéré après l'audience du 6 février 2017, à laquelle siégeaient :

M. Moutte, président du tribunal,
M. Zupan, président,
Mme Schmerber, présidente,
Mme Monteiro, premier conseiller,
Mme Burnichon, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 27 février 2017.

Le rapporteur,

Le président,

C. Burnichon

J.-F. Moutte

La greffière,

C. Amouny

La République mande et ordonne au préfet de la Loire en ce qui le 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 conforme,
Une greffière,