

Absence de lien de causalité entre la délivrance d'un permis de construire illégal à une entreprise concurrente et le préjudice commercial

Lire les conclusions de :

Henri Stillmunkes
Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon, 1ère et 2ème chambres réunies – N° 1402023 – SAS Lavore – 27 février 2017 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Permis de construire, Entreprise concurrente, Préjudice commercial, Lien de causalité

Rubriques

Responsabilité, Urbanisme et environnement

TEXTES

[f](#) [X](#) [in](#) [✉](#) | [PDF](#) [PDF, 146k]

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

- ¹ Une société demande la réparation du préjudice né de la délivrance d'un permis de construire à une entreprise concurrente. Dans un premier temps, le juge estime implicitement que celle-ci justifie d'un intérêt à agir dans le cadre d'un recours indemnitaire.
- ² Comp. CAA de Paris Plénière 4 juillet 1994 n° 94PA00226 Société de distribution et d'exploitation commerciale. Dans un second temps, il précise que si l'illégalité interne du permis de construire est constitutive d'une faute, celle-ci n'est pas de nature à engager la responsabilité de la commune à l'égard de ladite société au regard du préjudice commercial qu'elle invoque.
- ³ Comp. CE, 24 novembre 1971 T..., n° 81937, tables Urb p1047 n° 497 et CE 17 janvier 1975, Sieur Y..., n° 86779 en B.

Conclusions du rapporteur public

Henri Stillmunkes

Rapporteur public au tribunal administratif de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6364](https://doi.org/10.35562/alyoda.6364)

1 La SAS Lavorel recherche la responsabilité de la commune de Feurs, en raison de l'ouverture d'une surface commerciale concurrente.

2 * Les données d'ensemble sont relativement simples :

3 La société requérante exploite, dans la commune, une activité de vente de chaussures sous l'enseigne « Jeremy chaussures ».

4 Un magasin « Marjorie chaussures » s'étant installé, la société a constaté une baisse de son chiffre d'affaires.

5 * La difficulté tient, évidemment, à la question de savoir si ce préjudice peut être corrélé à une faute qu'aurait commise la commune.

6 * La question s'est toutefois compliquée, dans la mesure où cette problématique classique de causalité s'intrique, dans les échanges entre les parties, avec une problématique atypique de recevabilité, sous l'angle de l'intérêt à agir.

7 Pour comprendre cette difficulté, il faut partir de l'analyse de la faute invoquée.

8 Ainsi que l'indique très clairement le recours gracieux, qui a généré la décision préalable qui est au fondement du présent litige, le fait générateur invoqué est la décision, en date du 3 janvier 2012, par laquelle le maire de la commune a délivré un permis de construire à la SCI Pierre.

9 Le projet autorisé porte, aux termes de l'arrêté, sur la création d'une « cellule commerciale », au lieu-dit

10 Vous savez qu'en matière de contentieux de la légalité des permis de construire, une jurisprudence ancienne et constante retient pour principe que la seule existence d'une situation de concurrence industrielle ou commerciale n'est pas de nature à générer un intérêt à agir, qui ne peut normalement résulter que de l'incidence urbanistique de la décision.

11 Voir l'arrêt de principe : [CE, Section, 13 mars 1987, société albigeoise de spectacles, 55525, A](#), aux conclusions Vigouroux.

12 Et, par exemple, l'arrêt topique : [CE, 22 février 2002, société France Quick SA, 216088, B](#), aux conclusions Piveteau.

13 Le principe dégagé est qu'« *en dehors du cas où les caractéristiques particulières de la construction envisagée sont de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation d'un établissement commercial, ce dernier ne justifie pas d'un intérêt à contester devant le juge de l'excès de pouvoir un permis de construire délivré à une entreprise concurrente, même située à proximité* » En d'autres termes, le permis n'ayant normalement vocation qu'à autoriser une construction, et non l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale particulière, l'intérêt à agir ne peut donc résulter que de l'incidence de la seule construction.

14 Assez étonnamment, cette jurisprudence a connu un prolongement en contentieux indemnitaire. Voir : CAA Paris, Plénière, 4 juillet 1994, société de distribution et d'exploitation commerciale, 94PA00226, A.

15 De façon *a priori* peu classique, le fichage de l'arrêt de la Cour de Paris mélange deux ordres de considérations.

16 - En premier lieu, et c'est le sens d'une fin de non-recevoir qui est opposée, il retient que, dès lors qu'un concurrent n'aurait pas, à ce seul titre, intérêt pour demander l'annulation d'un permis de construire, il n'aurait pas davantage intérêt à demander la réparation d'un préjudice qu'il impute à ce permis. Et cette solution a été reprise par : CAA Marseille, 3 octobre 2002, Parent et Pia, 98MA00960.

17 Toutefois, on voit mal comment on peut estimer qu'une personne qui a subi un préjudice n'a pas intérêt à en demander réparation. La solution d'irrecevabilité sur ce fondement, qui est extrêmement hétérodoxe, et transpose une solution d'excès de pouvoir en matière indemnitaire, est donc très incertaine.

18 - En revanche, de façon plus convaincante, l'arrêt de la Cour de Paris retient une seconde problématique de fond, qui nous semble beaucoup plus solide. Il retient en effet pour règle que le moyen tiré de l'illégalité du permis serait inopérant, compte tenu du principe d'indépendance des législations, qui implique que la délivrance d'un permis de construire est, par elle-même, sans incidence sur la possibilité d'exercer une activité commerciale.

19 Il est vrai, pour autant, que les notions d'indépendance des législations et d'inopérance, clairement transposées trop directement du contentieux de l'excès de pouvoir, sont là encore un peu surprenantes.

20 En réalité, à lire l'arrêt cette interférence de notions de pur contentieux de la légalité s'explique sans doute par le contexte contentieux particulier dans lequel l'arrêt de la Cour de Paris a été rendu.

21 En effet, le permis en cause avait été annulé pour un motif de forme, et le débat portait sur le point de savoir s'il aurait pu être régulièrement pris, en l'absence du vice en cause, au sens de la jurisprudence classique sur la coordination entre contentieux de la légalité et contentieux de la responsabilité. Voir, par exemple, pour un rappel récent : CE, Assemblée, Avis contentieux du 6 juillet 2016, E..., 398234-399135, A. Ainsi que l'indique cet arrêt, dans la ligne d'une jurisprudence ancienne et constante, le caractère direct du lien de causalité entre l'illégalité d'un acte annulé et le préjudice allégué ne peut notamment être retenu dans le cas où la même décision aurait pu être légalement prise en l'absence du vice censuré, qui était évitable.

22 En d'autres termes, seule l'illégalité du principe même d'une décision détermine normalement des conséquences indemnitaires, si ce préjudice tient au contenu de la décision.

23 Il était donc logique que la Cour de Paris, dans l'arrêt précité du 4 juillet 1994, s'interroge sur la légalité du principe du permis, pour en déduire les conséquences éventuelles à en tirer en matière indemnitaire.

24 Mais il ne faut donc pas en extrapoler de lien trop général et automatique entre notions de légalité et de responsabilité, notamment en matière de recevabilité, ce qui est beaucoup plus fragile.

25 * Si on raisonne sur un cadre purement indemnitaire, comme dans notre affaire - dans laquelle le permis n'a d'ailleurs tout simplement pas été annulé - il nous semble que la question peut plutôt être abordée sous l'angle, beaucoup plus simple, et plus adapté au plein contentieux indemnitaire, de la causalité : dès lors, en effet, que le permis ne vise qu'à autoriser une construction, sans avoir par lui-même d'incidence sur la question de l'exercice éventuel de telle ou telle activité industrielle ou commerciale précise, il ne peut donc être la source directe d'un préjudice, qui tient en fait à la seule situation de concurrence commerciale, et non à la construction elle-même.

26 On retient donc la distinction clef entre construction et exercice d'une activité concurrentielle, tout en l'utilisant dans le cadre des notions classiques de plein contentieux, et non en transposant trop directement des catégories qui trouvent plus leur place dans le contentieux de l'excès de pouvoir.

27 Pour ce motif, qui n'appelle pas *a priori* d'hésitation excessive, vous pourrez donc aisément rejeter les conclusions indemnitaires fondées sur l'illégalité du permis de construire.

28 * Il est vrai, et c'est le second niveau de difficulté, qu'un arrêt de principe ancien pourrait néanmoins vous faire hésiter sur cette question de causalité : CE, 17 janvier 1975, sieurY..., 86779, B, aux

conclusions Guillaume.

L'affaire en cause présente une parenté évidente avec la nôtre : il s'agit, en effet, d'un propriétaire de locaux commerciaux, qui a obtenu la réparation d'un préjudice de perte de loyers, lié à la faillite de son locataire, cette faillite étant elle-même due au développement d'une activité concurrente. Or le fait générateur de la responsabilité n'est rien d'autre que l'illégalité du permis de construire délivré au concurrent. Le fichage retient, en effet, clairement le principe d'un lien direct entre ce fait générateur urbanistique et un préjudice purement commercial, lié à une situation de concurrence.

Trois points doivent, toutefois, être soulignés :

- en premier lieu, cet arrêt ne s'inscrit pas dans le cadre d'une jurisprudence claire et constante, mais constitue, au contraire, une solution très avancée et atypique.

Le Tribunal, dans cette affaire, avait d'ailleurs retenu une absence de causalité. La solution qui a été retenue ne l'a, pour sa part, été qu'au prix d'une lecture assouplie de la causalité. Selon la formule de M. Guillaume, l'analyse retenue consiste ainsi à estimer que *« l'ouverture [du commerce concurrent] était, sinon la conséquence nécessaire, du moins la conséquence normale de la construction autorisée »*

Contrairement à ce qu'exposent ces conclusions, la jurisprudence antérieure n'était absolument pas dans ce sens. Ainsi, l'arrêt : CE., 24 novembre 1971, ministre c T..., 81937, B, Tables Vo « Urbanisme » p 1047 n° 497, ne retient pas un lien de causalité entre la délivrance d'un permis et le préjudice lié à l'exercice d'une activité professionnelle. La causalité est, au contraire, clairement écartée pour cet aspect du préjudice : de façon très nette, le fichage retient expressément que *« cette circonstance est sans lien avec la légalité du permis »*. Si une responsabilité est partiellement retenue, c'est uniquement sur un fondement totalement différent, et éminemment classique : en tant seulement que le permis a méconnu les règles de distance, et a donc permis l'implantation de la construction de façon excessivement rapprochée. Et le fichage prend soin d'insister, en indiquant qu'il s'agit du *« seul élément directement lié à la faute de l'administration »*

La jurisprudence précitée sur la portée uniquement urbanistique d'un permis trouve donc un précédent clair dans cet arrêt fiché de 1971.

- en deuxième lieu, on a, justement, suffisamment cité, tout à l'heure, la jurisprudence bien assise, et clairement consacrée dans la période la plus récente, qui retient qu'un permis ne peut être regardé comme ayant d'incidence directe qu'en ce qui concerne les caractéristiques de la construction, et non en ce qui concerne l'exercice éventuel de telle ou telle activité industrielle ou commerciale.

36 En dehors du précédent atypique du 17 janvier 1975, il y a donc une réelle continuité jurisprudentielle sur ce point.

37 - enfin, ceci est d'ailleurs cohérent avec le code de l'urbanisme, qui limite l'encadrement du type d'activité exercé dans une construction, selon le schéma actuellement précisé à l'article R. 151-28.

38 La délivrance du permis aujourd'hui en cause n'impliquait donc absolument pas l'exercice d'une activité spécifique de vente de chaussures, et n'aurait d'ailleurs pu légalement contenir une telle restriction. Etablir un lien nécessaire entre le permis et cette activité est donc, dans l'état actuel des textes, particulièrement incertain.

39 Peut-être la solution de 1975 s'explique-t-elle par une tendance ancienne à retenir une conception beaucoup plus large de la notion de changement d'affectation. Mais on sait que cette tendance a aujourd'hui été fermement resserrée par les textes.

40 Compte tenu du cumul de ces éléments, le précédent du 17 janvier 1975, pour troublant qu'il soit, ne nous semble donc pas déterminant aujourd'hui. Il nous semble plutôt correspondre à une avancée atypique, qui n'a pas été ultérieurement confirmée.

41 Peut-être est-ce, au demeurant, ce précédent atypique qui explique la solution elle-même atypique retenue dans l'arrêt de plénière de la Cour de Paris que nous avons évoqué.

42 * Il serait donc d'autant plus intéressant que vous en reveniez à une solution classique et claire, sans excès de subtilité ni de complication.

43 Si vous vous bornez à constater que le permis autorisait une construction, mais n'impliquait absolument pas l'exercice particulier de l'activité commerciale litigieuse, ce constat simple et classique suffit à déterminer un rejet au fond, sur une problématique de causalité qui est elle-même une des clefs du droit de la responsabilité de la puissance publique.

44 C'est le cœur du présent dossier, et cette solution nous semblerait de nature à permettre de recentrer clairement une position jurisprudentielle qui a pu être un peu flottante.

45 * Vous pourriez par ailleurs hésiter sur la question, différente, d'un éventuel autre fait générateur.

46 En effet, la société produit également une décision du 4 avril 2013, portant autorisation de travaux sur un établissement recevant du public. Et elle évoque également un arrêté d'autorisation d'ouverture du 26 août 2013, que vous produit la commune.

47 Si vous estimiez que la société recherche la responsabilité de la commune au titre de ces décisions, ou de tout autre élément, il s'agirait alors de faits générateurs distincts.

48 Vous devriez alors opposer une irrecevabilité, en l'absence de
décision préalable portant sur ces faits générateurs, qui n'étaient pas
en cause lorsque la décision de rejet en litige a été prise. Vous savez
au demeurant que le décret 2016-1480 du 2 novembre 2016 tend à
renforcer le poids de l'exigence de décision préalable en matière
indemnitaire. La tendance n'est donc pas à l'assouplissement en la
matière.

49 Et la fin de non-recevoir tirée du défaut de liaison du contentieux est
soulevée de façon générale par la commune en défense.

50 Mais la société a clairement précisé qu'elle n'entendait se fonder que
sur l'illégalité fautive du permis de construire (par exemple, 2nd
mémoire p 3 + pp 4 sp pour le détail des fautes). Vous n'aurez donc
pas, si vous retenez cette lecture, à examiner ce point
complémentaire de recevabilité.

51 * Enfin, dans ses dernières écritures, la société évoque un permis
modificatif du 7 juillet 2014.

52 Il est produit par la commune. Les modifications portent, aux termes
du permis, sur l'ajustement de la surface de plancher, les façades,
l'aspect extérieur et les aménagements.

53 Dans la mesure où il fait corps rétroactivement avec le permis initial,
il est difficile de retenir aussi facilement la question de recevabilité. A
tout le moins ce point peut faire hésiter, le régime spécifique des
permis modificatifs contrebalançant le constat de ce qu'il s'agit de
deux décisions distinctes.

54 Mais, en tout état de cause, vous pourrez aisément retenir la même
difficulté de causalité que celle que l'on a vue pour le permis initial.

55 * Enfin, si vous constatez cet obstacle de causalité, et en tirez toutes
les conséquences, vous n'aurez pas à statuer sur les conclusions
subsidiaries de la commune tendant à appeler l'Etat en garantie.

56 * Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.