

Compétence des CAA : recours contre les refus de permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Jennifer Marchand

Précisions sur l'étendue de la compétence des CAA en application de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon – N° 19LY04777 – SARL IDCOM c/ commune d'Autun – 19 novembre 2020 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Urbanisme commercial, Compétence des CAA, CAA statuant en premier et dernier ressort, Permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, L.7521 du code de commerce, L.425-4 du code de l'urbanisme, L.600-10 du code de l'urbanisme

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ Il résulte des articles L. 752-1 du code de commerce et L. 425-4 et L. 600-10 du code de l'urbanisme que les cours administratives d'appel ne sont, par exception, compétentes pour statuer en premier et dernier ressort sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un permis de construire, aussi bien en tant qu'il vaut autorisation de construire qu'en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale, que si ce permis tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. [1]

² Les cours administratives d'appel sont également compétentes pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs aux refus opposés aux demandes de telles autorisations. [2] Cette compétence s'étend aux litiges indemnitaires nés de telles décisions. [3]

³ Il ressort des pièces du dossier que le projet qui a fait l'objet du refus de permis de construire en litige concernait une surface commerciale supérieure à 1 000 m². Il ressort également des pièces du dossier que la société requérante avait demandé que lui soit accordée une autorisation d'exploitation commerciale. Si le maire d'Autun n'a pas soumis cette demande à l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial, il doit néanmoins être regardé comme ayant implicitement refusé l'autorisation qui lui était demandée en application de l'article L. 752-1 du code de commerce. Dans ces conditions, la demande présentée par la société requérante en première instance relevait en application de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme, de la compétence de la cour administrative d'appel de Lyon, statuant en premier et dernier ressort.

⁴ *14-02-01-05, 17-05, 68-04-043, Compétence des CAA, Compétence des CAA statuant en premier et dernier ressort, Permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, L. 7521 du code de commerce, L. 425-4 du code de l'urbanisme, L. 600-10 du code de l'urbanisme*

NOTES

[1] Cf. CE 14 novembre 2018, *commune de Vire-Normandie et société LIDL*, n° 413246. [Retour au texte](#)

[2] Inédit. [Retour au texte](#)

[3] CAA Lyon, 1ère chambre - N° 17LY03134 - 12 février 2019 - C+ [Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6644](https://doi.org/10.35562/alyoda.6644)

¹ La commune d'Autun et la société IDCOM ont conclu le 4 décembre 2015, une promesse d'achat concernant l'acquisition par IDCOM de trois parcelles de terrain constructibles appartenant à la commune, cadastrées BN 115, 117 et 171, situées à Pont l'Evêque, Route de Beaune, pouvant accueillir 4 000 m² de constructions à vocation commerciale. La commune devait faire connaître son acceptation, par lettre au notaire du promettant, le 4 décembre 2017 à 16h au plus tard et elle autorisait la société IDCOM à déposer toute demande administrative en vue de la réalisation de son projet. La promesse stipulait également que si la municipalité entendait renoncer au projet, elle s'engageait à verser à IDCOM une somme de 236.656, 66 euros HT au titre de l'indemnisation du préjudice subi au regard des travaux qui auraient été déjà réalisés par la société.

² La société IDCOM a obtenu, le 29 juillet 2015, un permis de construire pour procéder aux terrassements, et, le 1er décembre 2017, elle a déposé une demande de permis de construire pour trois bâtiments et la réalisation d'un parking de 168 places.

³ Toutefois, la commune, en raison de différends l'opposant à la société IDCOM sur l'aménagement de la zone, n'a pas levé l'option de la promesse conclue le 4 décembre 2015 dans le délai qui lui était imparti, et, par courrier du 13 février 2018, elle a informé la société IDCOM qu'elle ne l'autorisait pas à déposer une demande de permis de construire, et elle a aussi avisé de cette opposition le service instructeur de la communauté de communes du Grand Autunois Morvan. Le 10 avril 2018 le maire d'Autun a refusé, au nom de la commune, le permis de construire sollicité par la société IDCOM.

⁴ Le jugement du 31 octobre 2019 du tribunal administratif de Dijon a rejeté les demandes d'annulation du refus de permis et de condamnation de la commune d'Autun à réparer le préjudice subi. Les premiers juges ont considéré que la société IDCOM ne disposait plus de la qualité lui permettant de déposer une demande de permis de construire et que le maire d'Autun, qui ne pouvait ignorer cette situation, était légalement fondé à refuser le permis qui était demandé. Par ailleurs, s'agissant de l'action indemnitaire, les premiers juges ont estimé que la commune d'Autun n'avait nullement induit la société IDCOM en erreur, ni manqué de loyauté à son égard dans ses relations contractuelles.

5 Dans cette affaire vous avez, le 18 septembre 2020, communiqué aux parties un moyen d'ordre public (MOP) susceptible de fonder votre décision, tenant à l'incompétence du tribunal administratif de Dijon, en premier ressort, pour connaître d'un litige relatif à un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, en vertu des articles L. 425-4 et L. 600-10 du code de l'urbanisme.

6 Il n'est pas contesté que le refus de permis de construire qui est en cause s'inscrivait dans le cadre d'un projet d'urbanisme commercial au sein de la ZAE de Pont l'Evêque, Route de Beaune, à Autun, pour la création de trois cellules commerciales de 3.023 m². Il est aussi constant que le volet commercial de la demande d'autorisation d'urbanisme n'a pas été transmis à la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) pour qu'il y soit statué.

7 La commune d'Autun était bien saisie d'un projet d'urbanisme commercial au sujet duquel le maire n'était pleinement compétent qu'à l'égard de l'autorisation d'urbanisme, alors que pour le volet commercial il ne pouvait agir qu'en qualité de représentant de l'Etat après instruction de la demande par la CDAC et, éventuellement, la commission nationale d'aménagement commercial.

8 Dans une première approche il nous était apparu assez évident que le maire d'Autun avait inévitablement statué sur les deux volets et qu'en conséquence les juges du premier ressort s'étaient implicitement prononcés sur le volet commercial alors que désormais, comme vous l'avez rappelé par votre moyen d'ordre public, les cours sont, en ce domaine, compétentes en premier et dernier ressort.

9 Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est déjà prononcée sur le cas de figure qui vous est soumis par sa décision n°s 413246 et 413337 du 14 novembre 2018 commune de Vire Normandie et Société Lidl, en B, en vertu de laquelle, nous citons son abstract, il résulte des articles L. 752-1 du code de commerce et L. 425-4 et L. 600-10 du code de l'urbanisme que les cours administratives d'appel (CAA) ne sont, par exception, compétentes pour statuer en premier et dernier ressort sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un permis de construire, aussi bien en tant qu'il vaut autorisation de construire qu'en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale, que si ce permis tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, et il résulte des termes mêmes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme qu'un permis, même délivré pour un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale en vertu de l'article L. 752-1 du code de commerce, ne peut jamais tenir lieu d'une telle autorisation lorsque le projet n'a pas été, au préalable, soumis pour avis à une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) . Ce qui vaut ici pour la délivrance d'un permis nous semble devoir être également appliqué, et même a fortiori, à un refus de permis.

10 Les choses apparaissent donc assez claires, et nous ne pouvons plus conclure à l'irrégularité du jugement attaqué en tant qu'il statuerait implicitement sur l'autorisation d'exploitation commerciale à l'égard de laquelle il ne serait effectivement pas compétent. Le refus de permis du maire d'Autun s'est borné à se prononcer sur la demande d'autorisation d'urbanisme qui avait été déposée, le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale n'ayant pas été transmis à la CDAC.

11 Cela dit, pour le reste, nous concluons, comme nous l'avions annoncé à titre principal dans le sens de nos conclusions, au rejet de la requête d'appel de la société IDCOM contre le jugement du TA de Dijon et le refus de permis de construire que lui a opposé le maire d'Autun, et même de manière plus radicale que ne l'ont fait les premiers juges.

12 Car en effet, dans cette affaire, il est constant que la société IDCOM ne pouvait ignorer les conditions de la promesse d'achat du 4 décembre 2015 qui prévoyait que la commune devait faire connaître son acceptation de la vente des parcelles de terrain en cause le 4 décembre 2017 à 16h au plus tard, ce qu'elle n'a pas fait, ce qui la déliait de son engagement à l'égard de la société IDCOM. La commune d'Autun a confirmé cette situation à la société IDCOM lors d'une réunion au mois d'octobre 2017, puis par courrier du 13 février 2018. Ainsi, si la société IDCOM a déposé sa demande de permis de construire trois jours avant l'expiration de la promesse d'achat, à la date de la signature du refus qui est attaqué, soit le 10 avril 2018, le maire, agissant au nom de la commune, était, en application des dispositions de l'article R. 423-1 a) du code de l'urbanisme, et eu égard à la connaissance certaine qu'il avait de la situation de la société IDCOM, qui ne disposait plus de la qualité nécessaire pour obtenir un permis de construire sur les terrains concernés, le maire d'Autun se trouvait dans une situation de compétence liée pour refuser le permis de construire qui lui était demandé, l'absence d'appréciation sur les faits de l'espèce impliquant à notre sens ici l'existence d'une compétence liée : voyez sur ce point la décision du Conseil d'Etat n° 167265 du 17 septembre 1999, société Cannon Immobilière, en B, qui est un a contrario pour un refus de permis de construire. Cette décision du Conseil d'Etat précise en outre, mais vous ne l'ignorez pas, que la situation de compétence liée rend les autres moyens inopérants.

13 S'agissant des conclusions indemnitaires présentées par la société IDCOM, nous ne voyons pas comment vous pourriez renverser l'appréciation des premiers juges, surtout, si vous retenez, comme nous vous y invitons, la situation de compétence liée du maire, qui était donc tenu de refuser le permis de construire qui lui était

demandé en raison du défaut certain de qualité de la société pétitionnaire. En refusant ce permis de construire, le maire d'Autun n'a donc commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité.

14

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête d'appel de la société IDCOM et au rejet dans les circonstances de l'espèce, des conclusions présentées par la commune d'Autun sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Le jugement attaqué n'est pas irrégulier (moyen d'ordre public soulevé par la cour - incompétence du tribunal) : Conseil d'Etat n° 413246 et n° 413337, 14 novembre 2018, commune de Vire Normandie et Société Lidl.

Note universitaire

Précisions sur l'étendue de la compétence des CAA en application de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme

Jennifer Marchand

Maître de conférences à l'Université Clermont Auvergne (CMH – EA 4232)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6646](https://doi.org/10.35562/alyoda.6646)

¹ Résumé : S'il ressort de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme que les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs au permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, la cour administrative d'appel de Lyon considère qu'elles doivent l'être également pour les litiges relatifs aux refus et pour les litiges indemnitaires nés de telles décisions.

² L'article L. 752-1 du Code de commerce soumet notamment à autorisation d'exploitation commerciale (AEC) la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente de plus de 1 000 m². La loi Pinel du 18 juin 2014 a entrepris un mouvement de rapprochement des droits commercial et de l'urbanisme en intégrant l'autorisation d'exploitation commerciale à la procédure de délivrance du permis de construire. Désormais, les deux autorisations sont fusionnées en une seule et sont délivrées au terme d'une procédure commune (« Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial » : C. urb., art. L. 425-4) . La nature de permis de construire valant AEC emporte alors un régime contentieux particulier marqué par la compétence dérogatoire des cours administratives d'appel appelées à connaître en premier et dernier ressort du contentieux de cette autorisation mixte (C. urb., [art. L. 600-10](#)) .

³ Le 1^{er} décembre 2017, la SARL IDCOR a déposé une demande de permis de construire trois bâtiments commerciaux ainsi qu'un parking à Autun. Par un arrêté du 10 avril 2018, le maire d'Autun a rejeté cette demande au motif que le pétitionnaire n'avait pas qualité pour la présenter, la promesse d'achat liant la commune d'Autun, propriétaire du terrain concerné, et la SARL IDCOR étant devenue

caduque le 4 décembre 2017, et la commune d'Autun n'ayant ni autorisé, ni mandaté le pétitionnaire à présenter une demande de permis de construire. Par courriers des 8 juin et 3 juillet 2018, la SARL IDCOM a demandé au maire d'Autun de retirer l'arrêté du 10 avril 2018 et de l'indemniser des préjudices subis. Face au silence gardé par la commune, la société pétitionnaire demande au tribunal administratif de Dijon d'une part, l'annulation de l'arrêté du 10 avril 2018 en tant qu'il porte refus d'autorisation de construire et du rejet de son recours gracieux et, d'autre part, l'indemnisation de son préjudice résultant de ce refus. Le tribunal administratif a rejeté la requête par un jugement en date du 31 octobre 2019. La SARL IDCOM a interjeté appel du jugement. Après avoir relevé l'irrégularité pour incompétence du jugement du tribunal administratif de Dijon, la cour administrative d'appel de Lyon rejette au fond le pourvoi de la société requérante. La présente affaire est alors l'occasion pour la Cour de préciser les dispositions issues de l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme en dessinant les contours d'un bloc de compétences complet en matière d'urbanisme commercial.

4

L'arrêt commenté s'inscrit dans la lignée de la solution rendue par le Conseil d'État le 14 novembre 2018 (C.E., 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, n° [413246](#), Cne de Vire Normandie et Société Lidl, au Lebon T.) conditionnant la compétence en premier et dernier ressort des CAA à l'existence d'un permis de construire valant AEC – autorisation unique mixte. L'existence d'une telle autorisation est subordonnée à la réunion de deux conditions cumulatives : la soumission du projet à autorisation d'exploitation commerciale et l'obtention de l'avis favorable de la CDAC ou de la CNAC (C.E., 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, 27 janv. 2020, n° [423529](#), au Lebon T. ; C.A.A. Nancy, 27 avril 2017, n° [15NC02351-16NC00013](#) ; C.A.A Douai, 17 oct. 2017, n° [16DA00126](#)) . Les litiges relatifs au permis de construire tenant lieu d'AEC relèvent de la compétence en premier et dernier ressort de la cour, sans distinction selon que le recours pour excès de pouvoir formé contre un tel acte émane d'un professionnel concurrent, soumis à l'obligation de saisir préalablement la CNAC en vertu de l'article L. 752-17 du Code de commerce, ou d'une personne qui se prévaut, dans le cadre défini par l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, des conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance d'un bien sur lequel elle détient des droits (C.A.A Lyon, 12 fév. 2019, n° [17LY03134](#)) . Dans une approche strictement formelle, il appartient au juge de constater le cas échéant le défaut de l'une des deux conditions pour en déduire l'inapplicabilité du régime contentieux dérogatoire de l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme (C.E., 4^{ème} ch., 21 juin 2017, n° [409301](#), Société Lilat et société Phoebus, inédit ; C.A.A Douai, 7 juill. 2017, n° [17DA00876](#) ; C.A.A Marseille, 8 avril 2019, n° [17MA00432](#)) . Il faut donc en déduire qu'un permis de construire sans avis favorable de la CDAC ou de la

CNAC est une simple autorisation d'urbanisme dont le contentieux ressortit à la compétence en premier ressort du tribunal administratif. En l'espèce, le maire d'Autun n'a pas soumis la demande à l'avis de la CDAC. La CAA se reconnaît néanmoins compétente, étendant l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme aux décisions de refus de délivrance de l'autorisation demandée en application de l'article L. 752-1 du Code de commerce.

⁵ Renforçant la logique de bloc de compétences sous-tendant l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme, certaines CAA se sont reconnues compétentes pour connaître en premier et dernier ressort du recours contentieux formé par le demandeur d'un permis de construire valant AEC contre la décision de refus de permis prise par l'autorité administrative après avis de la CDAC, ce recours constituant un litige relatif au permis de construire tenant lieu d'AEC au sens de cet article. Saisie de conclusions à fin d'annulation d'un refus d'autorisation, la CAA se prononce sur la légalité de cette décision au regard tant des règles d'urbanisme que des règles relatives à l'autorisation d'exploitation commerciale (C.A.A. Marseille, 5 mars 2018, n° [16MA03054](#), SCI Rodrigue) y compris lorsque le refus porte sur un permis modificatif (C.E., 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, 16 nov. 2020, n° [420857](#) et n° 420905, Sté MG Patrimoine et autres, au Lebon T.) . S'inscrivant dans ce mouvement jurisprudentiel établissant de fait un parallélisme entre permis et refus de permis, la CAA de Lyon considère que même si « le maire d'Autun n'a pas soumis la demande à l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial, il doit néanmoins être regardé comme ayant implicitement refusé l'autorisation qui lui était demandée en application de l'article L. 752-1 du code de commerce ». Par conséquent, la cour considère que le tribunal administratif de Dijon, qui n'était pas compétent, s'est irrégulièrement prononcé sur les demandes de la société requérante. Statuant in fine au fond, la cour rejettera les conclusions aux fins d'annulation. La promesse d'achat jointe à la demande étant devenue caduque, le pétitionnaire ne remplissait pas les conditions prévues à l'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme pour solliciter un permis de construire sur le terrain en litige.

⁶ Enfin, retenant une interprétation maximaliste de l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme, la CAA de Lyon étend sa compétence aux litiges indemnitaires nés du refus de telles décisions. La CAA de Marseille s'est reconnue compétente pour statuer, en premier et dernier ressort, sur les litiges en responsabilité sur l'illégalité des décisions de la CNAC (C.A.A Marseille, 14 mai 2018, n° [16MA02942](#)) . La CAA Lyon procède de même pour les refus de délivrer l'autorisation prévue à l'article L. 752-1 du Code de commerce susceptibles d'engager la responsabilité de l'autorité administrative. En l'espèce, la Cour rejette les conclusions indemnitaires de la

société requérante en l'absence de toute faute contractuelle ou de tout comportement contractuel déloyal, susceptible d'engager la responsabilité de la commune d'Autun. La solution rendue contribue à la cohérence et à la simplification du contentieux des permis de construire valant AEC en renforçant la compétence en premier et dernier ressort des CAA au titre l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme. Tout le contentieux des autorisations d'exploitation commerciale intégrées aux permis de construire relève ainsi des CAA.