

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 21LY03471

SAS DISTRIBUTION CASINO FRANCE

M. François Bourrachot
Président-rapporteur

M. Jean-Paul Vallechia
Rapporteur public

Audience du 24 février 2022
Lecture du 31 mars 2022

14-02-01-05
17-05

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Lyon

5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 29 mai 2020, la SAS Distribution Casino France, représentée par Me Bolleau, avocat, a demandé au tribunal administratif de Grenoble :

1°) d'annuler l'arrêté portant permis de construire, en vue de la création d'un commerce « Colruyt » à Bonnefamille (38), délivré par le maire de cette commune à la SAS Immo Colruyt France le 31 mars 2020 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Bonnefamille et de la société Immo Colruyt France une somme de 1 500 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance n° 2002909 du 28 octobre 2021, la présidente de la 1^{ère} chambre du tribunal administratif de Grenoble a transmis cette requête à la cour administrative d'appel de Lyon en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative.

Cette ordonnance a été enregistrée à la cour administrative d'appel de Lyon le 28 octobre 2021 sous le n°21LY03471.

La SAS Distribution Casino France soutient que :

– elle dispose d'un intérêt à agir au sens de l'article L. 752-17 du code de commerce dès lors que le permis litigieux est un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale et qu'elle exerce une activité au sein de la zone de chalandise du projet ;

– le permis de construire est entaché d'un vice de procédure dès lors que le projet porte sur la création d'un commerce d'une surface de vente en réalité supérieure à 1 000m², que le projet aurait ainsi dû faire l'objet d'une autorisation d'exploitation commerciale, et aurait ouvert aux concurrents le droit de saisir la Commission nationale d'aménagement commercial pour contester l'avis de la Commission départementale d'aménagement commercial ;

– le permis de construire litigieux est frauduleux dès lors que la SAS Immo Colruyt France a volontairement détourné la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale en sous-estimant sciemment la surface de vente réelle de son projet et en méconnaissant l'article L. 752-6 du code de commerce.

Par des mémoires enregistrés le 1^{er} septembre 2020 et le 13 octobre 2021 au tribunal administratif de Grenoble et transmis à la cour, la SAS Immo Colruyt France, représentée par Me Cloëz et Me Guillou, avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la SAS Distribution Casino France, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– la société requérante ne dispose pas d'un intérêt pour agir, tant au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme que de l'article L. 752-17 du code de commerce et que, par suite, la requête est irrecevable ;

– faute de justifier de ce que son recours a été régulièrement notifié conformément à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, la requête de la SAS Distribution Casino France est irrecevable ;

– le futur magasin ne disposera pas d'une surface de vente supérieure à 1 000m² de sorte que le projet n'avait pas à être soumis à une procédure d'autorisation d'exploitation commerciale et, par conséquent, que le permis litigieux n'est entaché d'aucun vice de procédure ;

– le permis attaqué n'est pas frauduleux puisqu'il n'y avait pas lieu de recourir à la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale ;

– les moyens tirés d'une méconnaissance de l'article L. 752-6 du code de commerce par ce permis sont irrecevables en application de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme ;

– ces moyens sont, en tout état de cause, infondés dans la mesure où le projet est compatible avec le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) Nord-Isère, il ne portera pas atteinte à l'animation de la vie urbaine et il est suffisamment desservi en transports alternatifs.

Par un mémoire enregistré le 7 octobre 2021, la commune de Bonnefamille, représentée par Me Romanet-Duteil, avocat, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la SAS Distribution Casino France de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– le recours de la société requérante est irrecevable en tant qu'ayant été porté devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

– la SAS Casino Distribution France ne dispose d’aucun intérêt à agir pour contester le permis ici en litige dès lors qu’elle n’exerce pas d’activité dans les limites de la zone de chalandise du projet ;

– sa requête est irrecevable faute d’avoir été précédée au recours obligatoire, devant la Commission nationale d’aménagement commercial à l’encontre de l’avis de la commission départementale d’aménagement commercial, dont dispose l’article L. 752-17 II du code de commerce.

Par des mémoires enregistrés le 9 novembre 2020 et le 26 octobre 2021, la SAS Distribution Casino France conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

Elle soutient en outre que :

– si le tribunal administratif de Grenoble s’estimait incompétent pour trancher le présent litige, il devrait transmettre le dossier à la cour administrative d’appel de Lyon et non rejeter la requête comme irrecevable ;

– sa requête n’est pas irrecevable faute de recours préalable devant la Commission nationale de l’aménagement commercial contre l’avis de la commission départementale d’aménagement commercial dès lors que cette dernière avait été saisie selon la procédure facultative de l’article L. 752-4 du code de commerce et qu’un recours a bien été formé devant la Commission nationale de l’aménagement commercial seulement pour être déclaré irrecevable par elle ;

– elle dispose bien d’un intérêt à agir conformément à l’article L. 752-17 du code de commerce, soit en tant que professionnel exerçant une activité dans la zone de chalandise du projet, soit en tant que professionnel exerçant une activité hors de cette zone mais sur laquelle le projet est susceptible d’avoir une incidence significative en raison du chevauchement des zones de chalandise ;

– elle a régulièrement notifié son recours au regard de l’article R. 600-1 du code de l’urbanisme ;

– le projet conduirait à une artificialisation excessive des sols.

Par un mémoire enregistré le 23 décembre 2021, la SAS Distribution Casino France conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

Par un mémoire récapitulatif enregistré le 4 janvier 2022 la SAS Immo Colruyt France conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

Par un mémoire enregistré le 4 janvier 2022 la commune de Bonnefamille conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens.

Par un mémoire récapitulatif enregistré le 1^{er} février 2022 Distribution Casino France conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et porte le montant de sa demande tendant au remboursement des frais non compris dans les dépens à 3. 000 euros.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

– le code de commerce ;

– le code de l’urbanisme ;

– le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

– le rapport de M. Bourrachot, président ;

– les conclusions de M. Vallechia, rapporteur public ;

– les observations de Me Ducros, représentant la SAS Distribution Casino France, de Me Jourda, représentant la commune de Bonnefamille et de Me Sienack, représentant la SAS Immo Colruyt France ;

Considérant ce qui suit :

1. Le 2 décembre 2019, la commission départementale d'aménagement commercial de l'Isère a émis un avis favorable à la demande présentée par la SAS Immo Colruyt France de création d'un supermarché à l'enseigne « Colruyt » d'une surface de vente de 998m² sur un terrain situé Route de Crémieu – Valentier sur la commune de Bonnefamille. Le 10 janvier 2020, la SAS Distribution Casino France, qui exploite deux supermarchés denseignes « Casino » respectivement à Villefontaine (38), rue Serge Mauroit, et à Saint-Pierre-de-Chandieu (69), route d'Heyrieux, a formé un recours contre cet avis devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Cette dernière a conclu à l'irrecevabilité de ce recours par décision du 3 mars 2020. Par arrêté du 31 mars 2020, le maire de Bonnefamille a délivré à la société SAS Immo Colruyt France un permis de construire en vue de la création d'un magasin Colruyt sur cette commune. La SAS Distribution Casino France demande l'annulation de l'arrêté du maire de Bonnefamille du 31 mars 2020 en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale.

2. Aux termes de l'article 1^{er} du code de justice administrative : « *Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, juges de droit commun du contentieux administratif.* ».

3. Aux termes de l'article R. 351-4 du code de justice administrative : « *Lorsque tout ou partie des conclusions dont est saisi un tribunal administratif, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'État relève de la compétence d'une de ces juridictions administratives, le tribunal administratif, la cour administrative d'appel ou le Conseil d'État, selon le cas, est compétent, nonobstant les règles de répartition des compétences entre juridictions administratives, pour rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance, pour constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur tout ou partie des conclusions, ou pour rejeter la requête en se fondant sur l'irrecevabilité manifeste de la demande de première instance.* »

4. 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.

5. Un permis de construire 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.

6. Un permis ne saurait davantage valoir autorisation d'exploitation commerciale pour la seule raison qu'il a fait l'objet d'un avis facultatif de la commission départementale d'aménagement commercial en application de l'article L. 752-4 du code de commerce, alors qu'une telle autorisation n'a été ni demandée, ni délivrée.

7. Aux termes de l'article L. 752-1 du code de commerce : « *Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet : 1° La création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant (...)* ». Aux termes de l'article L. 752-4 du même code : « *I.- Dans les communes de moins de 20 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme peut, lorsqu'il est saisi d'une demande de permis de construire un équipement commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés, proposer au conseil municipal ou à l'organe délibérant de cet établissement de saisir la commission départementale d'aménagement commercial afin qu'elle statue sur la conformité du projet aux critères énoncés à l'article L. 752-6. Dans ces communes, lorsque le maire ou le président de l'établissement public compétent en matière d'urbanisme est saisi d'une demande de permis de construire un équipement commercial visé à l'alinéa précédent, il notifie cette demande dans les huit jours au président de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme sur le territoire duquel est projetée l'implantation. Celui-ci peut proposer à l'organe délibérant de saisir la commission départementale d'aménagement commercial afin qu'elle statue sur la conformité du projet aux critères énoncés à l'article L. 752-6. La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale est motivée. Elle est transmise au pétitionnaire sous un délai de trois jours et affichée pendant un mois à la porte de la mairie de la commune d'implantation. En cas d'avis défavorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial, le permis de construire ne peut être délivré. La commission départementale d'aménagement commercial se prononce dans un délai d'un mois. En cas d'avis négatif, le promoteur peut saisir la Commission nationale d'aménagement commercial qui se prononce dans un délai d'un mois. Le silence de la commission nationale vaut confirmation de l'avis de la commission départementale (...)* ».

8. Il ressort des pièces du dossier que le projet autorisé par le permis de construire attaqué prévoit la construction d'un magasin d'une surface de vente de 998m². La SAS Distribution Casino France soutient toutefois que la SAS Immo Colruyt France a délibérément minoré l'ampleur de son projet dont la surface de vente est en réalité supérieure à 1 000 m². Elle estime notamment que l'espace de 89,89 m² indiqué comme étant un « mail » dans le plan de masse du projet, doit être décompté comme une surface de vente. Il est toutefois constant qu'une autorisation d'exploitation commerciale n'a pas été demandée par la SAS Immo Colruyt France. De même, il ne ressort ni des termes de la décision attaquée, ni des pièces du dossier que le maire de la commune de Bonnefamille aurait entendu délivrer au nom de l'Etat une autorisation d'exploitation commerciale. Alors d'ailleurs qu'en pareil cas aucun recours n'est organisé devant la commission nationale d'aménagement commercial, la

double circonstance que le projet a été soumis pour avis à la commission départementale d'aménagement commercial en application des dispositions précitées de l'article L. 752-4 du code de commerce et que cette commission a émis un avis favorable au projet le 2 décembre 2019 ne saurait tenir lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, sans qu'il y ait lieu de rechercher si la surface de vente réelle excède le seuil de 1 000 m². Par suite, que la cour administrative d'appel de Lyon n'est pas compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur le permis litigieux.

9. Toutefois, les conclusions par lesquelles la SAS Distribution Casino France tendant à l'annulation de ce permis en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale sont, dès lors que le permis du 31 mars 2020 ne tient pas lieu d'une telle autorisation, irrecevables. Cette irrecevabilité manifeste étant insusceptible d'être couverte en cours d'instance, il y a lieu, par suite, de rejeter ces conclusions, en application des dispositions de l'article R. 351-4 du code de justice administrative.

10. Au surplus et en tout état de cause, dans sa rédaction issue de l'article 52 de la loi du 18 juin 2014, le I de l'article L. 752-17 du code de commerce dispose que : « *Conformément à l'article L.425-4 du code de l'urbanisme, le demandeur, le représentant de l'Etat dans le département, tout membre de la commission départementale d'aménagement commercial, tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet, est susceptible d'être affectée par le projet ou toute association les représentant peuvent, dans le délai d'un mois, introduire un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial contre l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial (...)* ». Aux termes de l'article R. 752-3 du code de commerce : « *Pour l'application du présent titre, constitue la zone de chalandise d'un équipement faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale l'aire géographique au sein de laquelle cet équipement exerce une attraction sur la clientèle. Elle est délimitée en tenant compte notamment de la nature et de la taille de l'équipement envisagé, des temps de déplacement nécessaires pour y accéder, de la présence d'éventuelles barrières géographiques ou psychologiques et de la localisation et du pouvoir d'attraction des équipements commerciaux existants.* »

11. Pour l'application de l'article L. 752-17 du code du commerce, tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise d'un projet, est susceptible d'être affectée par celui-ci, a intérêt à former un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial contre l'autorisation donnée à ce projet par la commission départementale puis, en cas d'autorisation à nouveau donnée par la Commission nationale, un recours contentieux. S'il en va ainsi lorsque le professionnel requérant est implanté dans la zone de chalandise du projet, un tel intérêt peut également résulter de ce que, alors même que le professionnel requérant n'est pas implanté dans la zone de chalandise du projet, ce dernier est susceptible, en raison du chevauchement de sa zone de chalandise et de celle de l'activité commerciale du requérant, d'avoir sur cette activité une incidence significative.

12. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le magasin à l enseigne Casino situé à Saint-Pierre-de-Chandieu, exploité par la requérante, demeure éloigné du terrain d'assiette du projet et est assez proche d'un magasin à l'enseigne Intermarché situé à

Heyrieux de telle sorte que sa clientèle n'est pas nécessairement « attirée » par le projet de magasin situé sur le territoire de la commune Bonnefamille, alors que cette clientèle peut également s'orienter vers les commerces de la commune de Moins et vers un centre commercial à l'enseigne Leclerc situé sur la commune de Chaponnay. Le magasin à l'enseigne Casino situé à Villefontaine, s'il est situé dans un périmètre inférieur à 11 minutes de voiture, est déjà en concurrence, outre le magasin Casino exploitée par la requérante, avec le magasin Netto d'une surface de vente équivalente, ou encore, dans la commune limitrophe de La Verpillière, avec des enseignes Lidl et Super U, dont les surfaces de ventes sont respectivement de 999 m² et 2500 m², et sont aussi proches que le projet en cause, dont la CDAC a d'ailleurs relevé qu'il est « de nature à satisfaire en priorité les besoins en termes de commerce de la population de Bonnefamille ». Dès lors, la SAS Distribution Casino France n'a pas la qualité de professionnel exerçant une activité dans la zone de chalandise du projet. Au demeurant, cette dernière n'apporte aucun élément tendant à démontrer en quoi les enseignes qu'elle exploite, et donc son activité, seraient affectées par ce projet.

13. D'autre part, la SAS requérante soutient que, même à la considérer comme exerçant une activité hors de la zone de chalandise du projet, elle a intérêt à agir contre le permis valant autorisation d'exploitation commerciale dès lors que le chevauchement des zones de chalandise est susceptible d'avoir une incidence significative sur son activité. Toutefois supposer même que le chevauchement des deux zones de chalandise soit établi, il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que le projet litigieux aurait une incidence significative sur l'activité commerciale de la requérante. Il suit de là que la SAS Casino Distribution France ne dispose pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le permis de construire litigieux.

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Bonnefamille et de la société SAS Immo Colruyt France, qui ne sont pas parties perdantes dans la présente instance, la somme que demande la SAS Distribution Casino France au titre des frais qu'elle a exposés à cette occasion.

15. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de la SAS Distribution Casino France le versement à la commune de Bonnefamille et à la SAS Immo Colruyt France d'une somme de 1 500 euros chacune au titre des frais exposés par elles dans cette instance.

DECIDE

Article 1^{er} : La requête de la SAS Distribution Casino France est rejetée.

Article 2 : La SAS Distribution Casino France versera à la commune de Bonnefamille et à la SAS Immo Colruyt France une somme de 1 500 euros chacune en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.