Conseil d'État, 7 avril 2026, n° 497595

Conseil d'État | 4ème et 1ère chambres réunies | 7 avril 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 qualité pour former tierce opposition

#2 secteur d intervention

#3 permis de construire modificatif

Chronologie de l’affaire

Cour administrative d'appel - Douai
29/12/2020
N° 19DA02552

Cour administrative d'appel - Douai
1re chambre - formation à 3
05/07/2024
N° 22DA01132

Conseil d'État
4ème chambre jugeant seule
30/05/2022
N° 450230

Conseil d'État
4ème et 1ère chambres réunies
07/04/2026
N° 497595

Exposé des faits

Vu les procédures suivantes :

Les sociétés Damylu, Supermarchés Match et Carrefour proximité France ont demandé, par trois requêtes distinctes, à la cour administrative d’appel de Douai d’annuler pour excès de pouvoir l’arrêté du 26 septembre 2019 par lequel le maire de la commune d’Auchel a délivré à la société Galibot un permis de construire valant autorisation d’exploitation commerciale pour la construction d’un ensemble commercial comprenant un hypermarché exploité sous l’enseigne « Super U » d’une surface de vente de 2872 m² et de deux boutiques d’une surface de vente de 372 m² sur le territoire de la commune d’Auchel (Pas-de-Calais). Par un arrêt nos 19DA02552, 19DA02581, 19DA02582 du 29 décembre 2020, la cour administrative d’appel de Douai a rejeté leurs requêtes.

Par une décision n° 450230 du 30 mai 2022, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé cet arrêt en tant qu'il rejette la requête de la société Supermarchés Match et a, dans cette mesure, renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Douai.

Par un arrêt n° 22DA01132 du 5 juillet 2024, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté la requête de la société Supermarchés Match.

1° Sous le n° 497595, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 5 septembre et 5 décembre 2024 et le 17 juillet 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Supermarchés Match demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête ;

3°) de mettre à la charge de la société Galibot et de la commune d'Auchel la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de commerce ;

- le code de la construction et de l'habitation ;

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;

- le code de justice administrative.

……

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Hugo Bevort, conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Cyrille Beaufils, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Gury et Maitre, avocat de la société Supermarchés Match, à la SCP Spinosi, avocat de la société Damylu, à la SAS Boulloche, Colin, Stoclet et associés, avocat de la société Galibot et à la SCP Bauer-Violas - Feschotte-Desbois - Sebagh, avocat de la commune d'Auchel ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que la société Galibot a sollicité, le 24 novembre 2014, une autorisation d'exploitation commerciale en vue de la création d'un ensemble commercial comprenant un hypermarché exploité sous l'enseigne « Super U » d'une surface de vente de 2 872 m² et de deux boutiques d'une

surface de vente de 372 m² sur le territoire de la commune d'Auchel (Pas-de-Calais). La commission départementale d'aménagement commercial du Pas-de-Calais a émis, le 1er juin 2015, un avis favorable au projet. Le 8 octobre 2015, la Commission nationale d'aménagement commercial s'est prononcée dans un sens défavorable au projet. La cour administrative d'appel de Douai ayant annulé sa délibération du 8 octobre 2015 par un arrêt du 2 février 2017, la Commission nationale d'aménagement commercial a procédé à un nouvel examen du projet, lui donnant un avis favorable le 22 juin 2017. Par un arrêté du 26 septembre 2019, le maire d'Auchel a délivré à la société Galibot un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Par un arrêt du 29 décembre 2020, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté les requêtes formées par les sociétés Damylu, Supermarchés Match et Carrefour proximité France contre l'arrêté du 26 septembre 2019 en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale. Par une décision n° 450230 du 30 mai 2022, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé cet arrêt en tant qu'il rejette la requête de la société Supermarchés Match et a renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Douai dans cette mesure. La société Supermarchés Match a également demandé à cette cour, saisie sur renvoi, l'annulation pour excès de pouvoir du permis modificatif délivré par le maire d'Auchel à la société Galibot le 15 septembre 2023. Par un arrêt du 5 juillet 2024, contre lequel la société Damylu et la société Supermarchés Match se pourvoient en cassation par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre, la cour a rejeté la requête de cette dernière société.

Sur le pourvoi de la société Damylu :

#1 qualité pour former tierce opposition

2. La voie du recours en cassation n'est ouverte, en vertu des règles générales de la procédure, qu'aux personnes qui ont eu la qualité de partie dans l'instance ayant donné lieu à la décision attaquée. Doit être regardée comme une partie à l'instance devant les juges du fond la personne qui a été invitée par la juridiction à présenter des observations et qui, si elle ne l'avait pas été, aurait eu qualité pour former tierce opposition contre la décision rendue par les juges du fond.

3. Aux termes de l'article R. 832-1 du code de justice administrative : « Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision. »

4. Il ressort des pièces de la procédure que l'arrêt du 29 décembre 2020 est devenu définitif en tant qu'il a rejeté les appels des sociétés Damylu et Carrefour proximité France et que la cour administrative d'appel de Douai, qui n'était saisie, sur renvoi, que de la requête de la société Supermarchés Match, a invité la société Damylu à produire des observations dans cette seule instance. Dès lors qu'elle n'aurait pas eu, si elle n'avait pas été appelée pour observations en la cause, qualité pour former tierce-opposition contre l'arrêt attaqué qui rejette la requête de la société Supermarchés Match et ne préjudicie pas à ses droits, cette société, qui n'était ainsi pas partie à l'instance, n'est pas recevable à se pourvoir en cassation contre cet arrêt.

Sur le pourvoi de la société Supermarchés Match :

5. En premier lieu, d'une part, 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 : / (…) 4° La création d'un ensemble commercial tel que défini à l'article L. 752-3 et dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 mètres carrés (…) ». Toutefois, aux termes de l'article L. 752-1-1 du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale de tels projets s'ils « ne sont pas considérés comme engendrant une artificialisation des sols au sens du V de l'article L. 752-6 et dont l'implantation est prévue dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire définie au I de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, comprenant un centre-ville identifié par la convention de ladite opération », cette convention

pouvant toutefois soumettre à autorisation d'exploitation commerciale les projets dont la surface de vente dépasse un seuil qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à 5 000 mètres carrés ou, pour les magasins à prédominance alimentaire, à 2 500 mètres carrés.

6. D'autre part, le V de l'article L. 752-6 du code de commerce dispose, en son premier alinéa, que « L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols, au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme », cet article du code de l'urbanisme définissant l'artificialisation des sols « comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». Ce même V prévoit les conditions dans lesquelles peuvent être accordées des dérogations strictement encadrées au principe d'interdiction de délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale pour toute implantation ou extension qui engendre une artificialisation des sols.

#2 secteur d intervention

7. Il résulte de ces dispositions que les projets ayant pour objet la création d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés sont dispensés d'une autorisation d'exploitation commerciale dès lors, d'une part, que leur terrain d'assiette est inclus dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire comprenant un centre-ville identifié par la convention de cette opération, sauf si cette convention en décide autrement pour les projets dont la surface de vente dépasse un certain seuil, et, d'autre part, qu'ils ne sont pas regardés comme engendrant une artificialisation des sols au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

8. Il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond qu'à la suite de la signature par la commune d'Auchel, le 30 mars 2023, d'une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT), définissant plusieurs secteurs d'intervention, un permis modificatif a été délivré le 15 septembre 2023 par le maire d'Auchel à la société Galibot sur sa demande. Ce permis a constaté que le projet de cette société, dès lors qu'il est inclus dans le secteur d'intervention « la friche de la Cité 3 » délimité par cette convention, n'était plus soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

#3 permis de construire modificatif

9. Il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué, que, pour juger que le permis de construire modificatif avait pu légalement constater que le projet de la société Galibot était désormais dispensé d'autorisation d'exploitation commerciale, la cour administrative d'appel de Douai, qui a nécessairement retenu que ce projet était inclus dans le périmètre d'un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire et n'a pas commis d'erreur de droit en ne se prononçant pas expressément sur ce point dès lors qu'il n'était pas contesté devant elle a relevé que le projet litigieux devait être réalisé sur le site de cités minières démolies en 2004, demeuré depuis à l'état de friche, identifié comme un espace artificialisé dans la cartographie des modes d'occupation des sols réalisée par la région Nord-Pas-de-Calais en 2015 et n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme consistant en « des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé ». En estimant qu'il n'engendrait pas d'artificialisation des sols au sens de ce même article, elle a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine exempte de dénaturation.

10. En deuxième lieu, lorsqu'une autorisation d'urbanisme est entachée d'incompétence, a été délivrée en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance de l'autorisation, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'une autorisation modificative dès lors que celle-ci est compétemment accordée pour le

projet en cause, qu'elle assure le respect des règles de fond applicables à ce projet, répond aux exigences de forme ou a été précédée de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Elle peut, également, être régularisée par une autorisation modificative si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par l'autorisation initiale a été entretemps modifiée ou si cette règle ne peut plus être regardée comme méconnue par l'effet d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce. De même, un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, délivré en méconnaissance des dispositions du chapitre II du titre V du livre VII du code de commerce, peut être régularisé par une autorisation modificative constatant que le projet n'est plus soumis à autorisation d'exploitation commerciale. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'autorisation initiale.

11. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en jugeant qu'à supposer que le permis de construire initial du 26 septembre 2019 en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale fût entaché d'illégalité en raison de vices propres à cette autorisation d'exploitation commerciale, le permis modificatif du 15 septembre 2023 avait en tout état de cause régularisé ces vices éventuels en constatant que le projet n'était plus soumis à autorisation d'exploitation commerciale et que dès lors les moyens dirigés contre ce permis initial en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale devaient être écartés comme inopérants, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas commis d'erreur de droit.

12. En dernier lieu, la société Supermarchés Match ne peut utilement soutenir que la cour aurait entaché son arrêt d'erreur de droit et d'inexacte qualification juridique des faits dans l'appréciation de son intérêt pour agir contre le permis attaqué dès lors qu'elle ne s'est pas fondée sur un tel motif pour rejeter sa requête.

13. Il résulte de tout ce qui précède que la société Supermarchés Match n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative de Douai du 5 juillet 2024 qu'elle attaque.

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la société Galibot et de la commune d'Auchel, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Supermarchés Match et de la société Damylu le versement par chacune, respectivement à la commune d'Auchel et à la société Galibot, d'une somme de 1 500 euros au titre des mêmes dispositions. En revanche, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la société Supermarchés Match une somme à verser à la Commission nationale d'aménagement commercial au titre des mêmes dispositions.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Les pourvois des sociétés Damylu et Supermarchés Match sont rejetés.

Article 2 : La société Supermarchés Match et la société Damylu verseront chacune à la commune d'Auchel et à la société Galibot une somme de 1 500 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la Commission nationale d'aménagement commercial au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société Supermarchés Match, à la société Damylu, à la commune d'Auchel, à la société Galibot et à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.