Conseil d'État, 8 avril 2026, n° 497528

Conseil d'État | 4ème et 1ère chambres réunies | 8 avril 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 demande de permis de construire

#2 autorisation de construire

#3 permis de construire litigieux

#4 présente instance

Chronologie de l’affaire

Cour administrative d'appel - Bordeaux
1ère chambre - formation à 3
04/07/2024
N° 22BX01690

Conseil d'État
4ème et 1ère chambres réunies
08/04/2026
N° 497528

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

La société générale de distribution en Guyane a demandé à la cour administrative d’appel de Bordeaux d’annuler pour excès de pouvoir, d’une part, l’arrêté du 30 juillet 2021 par lequel le maire de Rémire-Montjoly (Guyane) a accordé à la société Platinium Center un permis de construire valant autorisation d’exploitation commerciale pour créer un magasin à l’enseigne « Mr. Bricolage » de 6 184 m2 de surface de vente et, d’autre part, l’arrêté du 5 mai 2022 par lequel le maire a transféré le permis à la société Unebam. Par un arrêt nos 22BX01690, 22BX01696 du 4 juillet 2024, la cour administrative d’appel a rejeté ses requêtes.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 4 septembre et 5 décembre 2024, le 21 août 2025 et les 12 janvier et 4 février 2026 au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, la société générale de distribution en Guyane demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses requêtes ;

3°) de mettre à la charge solidaire de la société Platinium Center et de la commune de Rémire-Montjoly la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de commerce ;

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Aurélien Gloux-Saliou, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SELAS Froger & Zajdela, avocat de la société générale de distribution en Guyane, et à la SCP Célice, Texidor, Périer, avocat des sociétés Unebam et Platinium Center ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

#1 demande de permis de construire

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Platinium Center a déposé le 3 février 2021 une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour créer un magasin à l'enseigne « Mr. Bricolage » de 6 184 m2 de surface de vente sur le territoire de la commune de Rémire-Montjoly (Guyane). La commission départementale d'aménagement commercial de la Guyane est réputée, par son silence pendant plus de deux mois à compter de sa saisine, avoir émis un avis favorable au projet. Par un arrêté du 30 juillet 2021, le maire de Rémire-Montjoly a délivré à la société pétitionnaire le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité. Sur le recours de la société générale de distribution en Guyane, qui exploite un magasin de bricolage sous une enseigne concurrente, la Commission nationale d'aménagement commercial a émis ultérieurement, le 21 avril 2022, un avis défavorable au projet. La société générale de distribution en Guyane se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 4 juillet 2024 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté les requêtes qu'elle avait présentées contre le permis de construire du 30 juillet 2021 ainsi que contre l'arrêté du 5 mai 2022 par lequel le maire de Rémire Montjoly a transféré le bénéfice de ce permis à la société Unebam.

2. En premier lieu, 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 (…) ».

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme : « 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. (…) / A peine d'irrecevabilité, la saisine de la commission nationale par les personnes mentionnées à l'article L. 752-17 du même code est un préalable obligatoire au recours contentieux dirigé contre la décision de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire ». Aux termes du I de l'article L. 752-17 du code de commerce : « Conformément à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, (…) 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. / La Commission nationale d'aménagement commercial émet un avis sur la conformité du projet aux critères énoncés à l'article L. 752-6 du présent code, qui se substitue à celui de la commission départementale (…) / A peine d'irrecevabilité, la saisine de la commission nationale par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent I est un préalable obligatoire au recours contentieux dirigé contre la décision de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire (…) ».

4. Il résulte des dispositions de l'article L. 752-17 du code de commerce et de celles de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, citées au point précédent, qu'un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être légalement délivré que sur avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial compétente ou, le cas échéant, sur avis favorable de la Commission nationale d'aménagement commercial. Un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale délivré avant l'expiration des délais de saisine ou d'auto-saisine de la Commission nationale d'aménagement commercial prévus par les I et V de l'article L. 752-17 du code de commerce ne se trouve pas entaché d'illégalité de ce seul fait. L'insécurité résultant de ce que sa légalité pourrait être mise ultérieurement en cause à raison d'un avis négatif de la commission nationale, que celle-ci soit saisie d'un recours ou qu'elle s'autosaisisse, conduit toutefois à recommander à l'administration d'éviter de délivrer le permis avant l'expiration de ces délais. Dans une telle hypothèse en effet, il résulte de l'avis négatif de la commission nationale, qui se substitue à l'avis favorable de la commission départementale, que le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale a été illégalement édicté.

#2 autorisation de construire

5. Enfin, d'une part, aux termes de l'article L. 600-10 du code : « 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 prévu à l'article L. 425-4. » D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme : « Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du présent code, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions. »

6. Il résulte des dispositions citées aux points 2 à 5 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. 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 faisant l'objet de la demande de permis de construire n'a pas été, au préalable, soumis pour avis à une commission départementale d'aménagement commercial et, le cas échéant, à la Commission nationale d'aménagement commercial. En revanche, un permis de construire délivré pour un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale sur avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial vaut une telle autorisation, même si ce projet a fait l'objet, postérieurement à la délivrance du permis, d'un avis négatif de la Commission nationale d'aménagement commercial se substituant à l'avis favorable de la commission départementale. L'intervention de l'avis défavorable de la commission nationale a pour effet de rendre illégal dès son édiction le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ainsi délivré. Les personnes mentionnées à l'article L. 752-17 du code de commerce ont alors qualité pour former, devant la cour administrative d'appel territorialement compétente, un recours pour excès de pouvoir contre ce permis dans les conditions définies par l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme.

#3 permis de construire litigieux

7. Pour juger qu'elle n'était pas compétente pour connaître en premier et dernier ressort du recours de la société générale de distribution en Guyane contre le permis de construire litigieux et pour rejeter les conclusions d'annulation présentées par cette société en sa qualité de concurrente comme entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance pour défaut de qualité pour agir contre ce permis, la cour administrative d'appel de Bordeaux s'est fondée sur l'intervention, postérieurement à la délivrance du permis, d'un avis défavorable de la Commission nationale d'aménagement commercial s'étant substitué à l'avis favorable tacite de la commission départementale au vu duquel le permis avait été accordé. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en statuant ainsi, elle a commis une erreur de droit.

8. Il résulte de tout de ce qui précède que la société générale de distribution en Guyane est fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux qu'elle attaque.

#4 présente instance

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Platinium Center et de la commune de Rémire-Montjoly une somme de 1 500 euros chacune, à verser à la société générale de distribution en Guyane au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle, en revanche, à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la société générale de distribution en Guyane, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 4 juillet 2024 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Article 3 : La société Platinium Center et la commune de Rémire-Montjoly verseront à la société générale de distribution en Guyane une somme de 1 500 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice

administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par les sociétés Platinium Center et Unebam au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la société générale de distribution en Guyane, aux sociétés Platinium Center et Unebam et à la commune de Rémire-Montjoly.

Copie en sera adressée à la Commission nationale d’aménagement commercial et au ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.