

Urbanisme

Les projets commerciaux facilités

Les évolutions intervenues depuis la loi Pinel ont simplifié l'implantation des surfaces de vente.

Par Alice Le Néel et Emmanuel Vital-Durand, avocats, cabinet Gide

La loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « loi Pinel », a opéré une simplification du droit de l'urbanisme commercial, en procédant notamment à la fusion du permis de construire et de l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC). Des évolutions textuelles et jurisprudentielles sont venues, depuis, compléter et préciser ce dispositif dans un sens favorable aux porteurs de projet.

Les autorisations d'exploitation commerciale désormais cessibles

Répondant à la même volonté de simplifier la mise en œuvre des programmes, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », met fin au principe d'incessibilité des AEC, lesquelles peuvent désormais changer de titulaire avant l'ouverture des commerces autorisés. La loi Macron précise également la procédure à suivre en cas de modification substantielle d'un projet au sens de l'article L. 752-15 du Code de commerce. Lorsque cette modification ne concerne que le volet « commercial » et demeure sans effet sur la conformité des travaux autorisés aux règles d'urbanisme (aspect architectural, implantation des constructions, destination, etc.), une simple décision de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) suffit. Il n'est ici pas nécessaire d'obtenir un nouveau permis de construire valant AEC.

Le délai de validité des autorisations d'exploiter prolongé

Par souci de sécurisation des projets, le décret n° 2016-1728 du 15 décembre 2016 relatif aux autorisations d'exploitation commerciale prolonge le délai de validité des AEC - distinct de celui des permis de construire - pour les programmes soumis à permis de construire et portant sur une surface de vente de plus de 2500 m². Le délai pour ouvrir une infrastructure commerciale au public à compter de la date à laquelle le permis de construire est définitif passe ainsi de trois à cinq ans lorsque la

surface de vente est comprise entre 2500 et 6000 m², et est porté à sept ans lorsque cette surface excède 6000 m².

Un permis délivré avant l'avis de la CNAC n'est pas illégal de ce seul fait

Le Conseil d'Etat a apporté des précisions salutaires sur le régime procédural des permis de construire valant AEC, dans un avis important (CE, avis, 23 décembre 2016, « Société MDVP Distribution », n° 398077). Lorsqu'un recours contre un avis d'une CDAC est introduit devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) ou lorsque celle-ci s'est autosaisie, le permis de construire ne peut être légalement délivré avant l'intervention d'un avis favorable de la CNAC. L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire doit donc attendre que cet avis, appelé à se substituer à celui de la CDAC, soit rendu avant de statuer sur le permis. Le Conseil d'Etat précise néanmoins qu'un permis de construire valant AEC qui serait délivré avant l'expiration du délai de recours d'un mois, ne se trouverait pas entaché d'illégalité de ce seul fait. Mais, compte tenu du risque de remise en cause ultérieure du permis en cas d'avis négatif de la CNAC, le Conseil d'Etat recommande à l'autorité compétente de ne pas délivrer le permis durant cette période.

Le permis de construire valant AEC peut être régularisé

Par ailleurs, la Haute juridiction rappelle dans l'avis précité que les concurrents du porteur de projet ne peuvent demander l'annulation du permis valant AEC dans sa totalité, mais seulement celle du volet « autorisation d'exploitation commerciale ». Cette annulation fait obstacle à la réalisation du projet puisque son porteur dispose bien d'un permis de construire mais pas de l'autorisation d'exploiter. Le Conseil d'Etat permet une régularisation via la délivrance d'un nouveau permis au seul vu d'un nouvel avis favorable de la CDAC. Sont par ailleurs applicables aux permis valant AEC, comme à tout permis de construire, les dispositions de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme selon lesquelles le juge administratif peut surseoir à statuer pour permettre au pétitionnaire d'obtenir un permis de construire modificatif afin de régulariser l'autorisation initiale.

Le délai de recours de droit commun s'applique aux concurrents

Enfin, toujours dans le même avis, la Haute juridiction rappelle que les professionnels pouvant exercer un recours contre l'avis de la CDAC doivent, à peine d'irrecevabilité, notifier ce recours à l'auteur et au titulaire de l'autorisation, conformément à l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme. En outre, le délai de recours contentieux à l'encontre du permis court à l'égard de ces professionnels à compter du premier jour d'une période d'affichage de deux mois sur le terrain. Toutefois, lorsque la CNAC rend son avis après la délivrance du permis de construire valant AEC, la publication de cet avis ouvre, à l'égard de ces concurrents, un nouveau délai de recours de deux mois contre le permis.

Rappelons que l'avis de la CDAC ou de la CNAC n'a pas le caractère d'une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir (CAA Versailles, 29 décembre 2016, n° 16VE00090). Les recours doivent donc être uniquement dirigés contre le permis de construire valant AEC et relèvent, depuis la loi Pinel, en



premier et dernier ressort, de la compétence des cours administratives d'appel (art. L. 600-10 du C. urb.).

L'appréciation des critères de délivrance des AEC

L'article L. 752-6 du Code de commerce énumère les critères que les CDAC et la CNAC doivent prendre en considération lorsqu'elles se prononcent sur une exploitation commerciale.

Des décisions motivées. A cet égard, le Conseil d'Etat a précisé que, si les décisions de la CNAC doivent être motivées, cette obligation n'implique pas que celle-ci soit tenue de prendre explicitement parti sur le respect, par le projet qui lui est soumis, de chacun des objectifs et critères d'appréciation fixés par le Code de commerce (CE, 11 février 2015, n° 370089).

La réalisation de travaux doit être certaine. Selon cette même décision, lorsque l'instruction fait apparaître que, pour satisfaire aux objectifs fixés par le législateur en matière d'aménagement du territoire ou de développement durable, des travaux sont nécessaires, l'autorisation ne peut être accordée que si la réalisation de tels travaux à l'ouverture de l'ensemble commercial est suffisamment certaine. En application de ce principe, la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux a annulé une décision favorable de la CNAC au motif que les projets d'aménagement routiers destinés à améliorer la circulation dans la zone du projet concerné ne pouvaient pas, en l'absence de pièce confirmant leur caractère certain avant la date d'ouverture du magasin, être pris en compte dans l'appréciation de l'impact de l'infrastructure sur les flux de transport (CAA Bordeaux, 5 novembre 2015, n° 14BX00257).

En outre, par un arrêté du 7 avril 2016, la même CAA a confirmé une décision défavorable de la CNAC au motif que le projet examiné était susceptible de générer des transferts et des fermetures de commerces du centre-ville et que l'opération projetée était donc insusceptible de participer à l'animation de la vie urbaine. De même, l'implantation sur plus de 4 000 m² d'une enseigne textile se ferait au détriment des commerces

du centre-ville déjà en situation de fragilité (CAA Bordeaux, 7 avril 2016, n° 15BX00371). Cette décision met en évidence la nécessité, pour les commissions, d'analyser *in concreto* l'impact du projet sur l'animation de la vie urbaine en prenant en considération ses effets sur les commerces concurrents, notamment ceux des centres-villes avoisinants.

Perspectives

Le 20 octobre 2016, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable ont remis leur rapport comptant 16 propositions visant à revitaliser les centres-villes (1). La reconquête commerciale des centres-villes, prochaine évolution du droit de l'urbanisme commercial ? ●

(1) Lire le rapport sur www.lemoniteur.fr/urbacommercial

Ce qu'il faut retenir

- ▶ Le régime juridique de l'urbanisme commercial est en constante évolution. Le dispositif issu de la dernière réforme d'ampleur, la loi Pinel du 18 juin 2014, ne cesse d'être précisé et complété.
- ▶ La loi Macron du 6 août 2015 a mis fin au principe d'incessibilité des autorisations d'exploitation commerciale (AEC) et a apporté des précisions sur la procédure de modification substantielle d'un projet.
- ▶ Le Conseil d'Etat a apporté, par un avis du 23 décembre 2016, des clarifications essentielles sur la procédure de délivrance et de contestation des permis de construire valant AEC.
- ▶ Enfin, des décisions juridictionnelles récentes précisent les critères que les commissions doivent apprécier pour délivrer les autorisations d'exploitation commerciale.