

## 27 Nouvelle réforme de l'urbanisme commercial

MCC n°s 87000 s.

**Roland VANDERMEEREN, Conseiller d'Etat honoraire, avocat au barreau de Paris  
(cabinet Gide Loyrette Nouel)**

1. La loi 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (JO du 19 juin p. 10105), dite « loi Pinel », comprend d'importantes dispositions concernant notamment les baux commerciaux, que nous présenterons prochainement.

En outre, dans le titre III de la loi (« Amélioration de l'efficacité de l'intervention publique »), le chapitre 1<sup>er</sup>, intitulé « simplification et modernisation de l'aménagement commercial », retient l'attention en ce qu'il réalise, moins de six ans après la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite « loi LME »), une nouvelle réforme du droit de l'urbanisme commercial.

2. La loi Royer du 27 décembre 1973 avait prévu pour la première fois que la création ou l'extension des grandes surfaces commerciales devait faire l'objet d'une autorisation spécifique, distincte du permis de construire qui est nécessaire à la réalisation des bâtiments.

L'originalité du système résultait de ce que l'autorisation commerciale était accordée par une commission départementale, elle-même placée sous le contrôle d'une Commission nationale. Ni les textes ayant ensuite modifié la loi Royer ni la LME n'ont remis en cause cette dualité autorisation d'exploitation commerciale/permis de construire.

La loi du 18 juin 2014 rompt sur ce point avec le dispositif antérieur. Elle admet, en effet, que, si le projet donne lieu à permis de construire, l'obtention de celui-ci peut éventuellement suffire, sans que le pétitionnaire soit tenu de demander la délivrance d'une autorisation commerciale. A cette réforme s'ajoutent d'autres modifications qui seront analysées ci-après.

On soulignera cependant que le régime de l'urbanisme commercial n'est pas entièrement bouleversé pour autant. L'autorisation d'exploitation ne disparaît pas en tant que telle. La définition des opérations soumises à autorisation reste inchangée.

Rappelons que la loi Alur du 24 mars 2014 a modifié la liste des projets concernés en ajoutant aux hypothèses envisagées par l'article L 752-1 du Code de commerce celle de la « création ou l'extension d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile », autrement dit la création ou l'extension d'un « drive » (BRDA 10/14 inf. 21 n° 67).

3. L'ensemble des **dispositions** présentées dans les développements qui suivent **entreront en vigueur** à une date fixée par décret et au plus tard 6 mois à compter de la promulgation de la loi, soit le 18 décembre 2014.

### I. Nouvelle procédure de contrôle des projets

4. Dans sa rédaction actuelle, l'article L 752-15, al. 1 du Code de commerce spécifie que l'autorisation d'exploitation commerciale est délivrée préalablement à l'octroi du permis de construire si celui-ci est exigé ou, dans le cas contraire, avant la réalisation du projet. Cette règle est confirmée par l'article L 425-7 du Code de l'urbanisme.

La loi Pinel abroge ce dernier article en le remplaçant par un nouvel article L 425-4. Le permis de construire, s'il est nécessaire, tiendra lieu de **l'autorisation d'exploitation commerciale** à condition que la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ou la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) aient exprimé un avis favorable à la demande de permis (C. urb. art. L 425-4, al. 1 nouveau).

5. Les dispositions modifiées du Code de commerce comportent plusieurs **ambiguïtés**.

Elles continuent à se référer, en des termes généraux, à « l'autorisation d'exploitation commerciale », sans distinguer selon que le permis de construire « vaut », ou non, autorisation (art. L 752-6, L 752-15, L 752-21). L'article L 751-1, au terme duquel la CDAC « statue sur les demandes d'autorisation qui lui sont présentées », demeure inchangé. Le nouvel article L 752-17, IV indique également que la CDAC doit « dès le dépôt du dossier de la demande » informer la CNAC. Ce qui pourrait laisser à penser que, comme aujourd'hui, la demande devra toujours être adressée à la CDAC.

6. **En pratique**, il y a lieu de distinguer deux hypothèses principales.

- La réalisation du projet implique la délivrance d'un **permis de construire**.

Une demande de permis devra être déposée à la mairie de la commune dans les conditions fixées par le Code de l'urbanisme (art. R 423-1 s.). Les dispositions réglementaires qui interviendront pour l'application de la nouvelle loi préciseront les conditions dans lesquelles la CDAC sera saisie de cette demande.

La commission ne prendra pas de décision, mais rendra un avis.

On peut déduire du nouvel article L 425-4 du Code de l'urbanisme qu'un avis favorable présentera le caractère d'un « avis conforme » qui liera l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire en ce qui concerne tous les éléments du projet relevant de l'appréciation de la CDAC.

Néanmoins, les services d'urbanisme conserveront leur propre pouvoir d'appréciation pour contrôler la régularité du projet de construction proprement dit.

- La réalisation du projet ne nécessite **pas de permis de construire**.

Les règles actuelles continuent à s'appliquer. Une demande d'autorisation d'exploitation commerciale devra être adressée à la CDAC qui prendra une décision acceptant ou refusant le projet.

L'article L 752-14, II du Code de commerce, selon lequel la CDAC « se prononce dans un délai de deux mois à compter de sa saisine » n'a pas été modifié. On peut supposer que, dans la première hypothèse, le délai commencera à courir lorsque le dossier de la demande de construire aura été transmis à la commission.

**7. L'application du régime de l'autorisation « simple »** ne sera pas exceptionnelle. Elle concernera les **opérations pouvant être dispensées de permis** :

- la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1000 m<sup>2</sup> résultant de la transformation d'un immeuble existant, à condition qu'une éventuelle surface de plancher ou une emprise au sol supplémentaire n'excède pas 20 m<sup>2</sup> (ou 40 m<sup>2</sup>) (art. L 752-1, 1<sup>o</sup>) ;

- un changement de secteur d'activité, sous la même condition (art. L 752-1, 3<sup>o</sup>) ;

- la réouverture au public d'un magasin ayant cessé d'être exploité pendant trois ans, sous la même condition (art. L 752-1, 6<sup>o</sup>).

En revanche, l'application du régime « simple » sera exclue dans les cas où, en vertu des dispositions du Code de l'urbanisme (art. R 421-1, R 421-13 et R 421-14) combinées avec celles de l'article L 752-1 du Code de commerce, un **permis de construire doit être obtenu**. Ainsi en va-t-il notamment pour :

- la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1000 m<sup>2</sup> résultant d'une construction nouvelle (C. com. art. L 752-1, 1<sup>o</sup>) ;

- la création d'un ensemble commercial dont la surface de vente excède 1000 m<sup>2</sup> (art. L 752-1, 4<sup>o</sup>).

Il peut en aller de même pour l'extension de la surface de vente d'un magasin (art. L 752-1, 2<sup>o</sup>) ou l'extension d'un ensemble commercial (art. L 752-1, 4<sup>o</sup>) si la surface de plancher ou l'emprise au sol supplémentaire de la construction excède 20 m<sup>2</sup> (ou 40 m<sup>2</sup> dans les zones urbaines couvertes par une PLU) (C. urb. art. R 421-4, a ou b).

En outre, selon les circonstances, les installations ou équipements constitutifs d'un « **drive** » (C. com. L 752-1, 7<sup>o</sup> et L 752-3, III) relèveront ou non de l'obligation de permis.

## II. Composition des commissions d'aménagement commercial

**8.** La LME du 4 août 2008 avait sensiblement modifié la composition des **CDAC**. Elle avait remplacé par trois personnalités qualifiées les représentants des chambres de commerce et de métiers, ainsi que le représentant des associations de consommateurs qui siégeaient depuis l'entrée en vigueur de la loi « Raffarin » du 5 juillet 1996. Elle avait aussi augmenté le nombre des élus qui était passé de 3 à 5.

A l'avenir, la commission comprendra 4 personnalités qualifiées et 8 élus locaux. Elle continuera à siéger sous la présidence du préfet (C. com. art. L 751-2, II modifié).

Les élus locaux sont désormais :

- le maire de la commune d'implantation ;

- le président de l'établissement public de coopération intercommunale (Epci) à fiscalité propre auquel appartient cette commune ;

- le président du syndicat mixte ou de l'Epci chargés de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (Scot) couvrant le territoire de la commune d'implantation ;

- le président du conseil général du département ou son représentant ;

- un représentant des maires au niveau départemental ;

- un représentant des « intercommunalités » au niveau départemental.

**9.** La composition de la **CNAC** se trouve également remaniée (C. com. art. L 751-6 modifié).

Elle comprendra toujours 4 hauts fonctionnaires de l'Etat et 4 personnalités qualifiées. S'y ajouteront 4 représentants des élus locaux.

A noter que la CNAC, qui actuellement se renouvelle par moitié tous les 3 ans, se renouvellera « partiellement » suivant la même périodicité et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (C. com. art. L 751-5 modifié).

Par ailleurs, dans sa nouvelle rédaction issue de la loi du 18 juin 2014, l'article L 751-7 renforce les exigences déontologiques auxquelles sont soumis les membres de la CNAC. Ceux-ci seront tenus de déposer une déclaration d'intérêts, de respecter une obligation d'impartialité, de ne pas exercer une fonction « dans le cadre d'une activité économique et financière en relation avec le secteur du commerce » et se conformer à un devoir de secret professionnel.

La Commission nationale pourra suspendre le mandat d'un de ses membres ou y mettre fin si elle constate, à la majorité des 3/4 des autres membres, que l'intéressé se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations.

### III. Suppression des observatoires départementaux d'aménagement commercial (Odac)

10. Actuellement, les Odac ont pour mission de collecter les éléments nécessaires à la connaissance du territoire en matière commerciale et de les mettre à la disposition des communes et de leurs groupements en vue de l'élaboration d'un schéma de développement commercial (C. com. art. L 751-9).

La loi Pinel donne à cet article une nouvelle rédaction qui ne mentionne plus les Odac. En revanche, elle confie à la CNAC le soin de rendre public un **rapport annuel** « intégrant les données relatives à l'activité des commissions départementale et nationale ». Ce rapport devra également comprendre des informations relatives à la connaissance des territoires en matière commerciale (art. L 751-9, I nouveau).

Par ailleurs, le service de l'Etat chargé de la réalisation d'études économiques en matière de commerce élaborera une **base de données** recensant l'ensemble des établissements de commerce de détail. Ces données pourront être mises à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que du réseau des chambres de commerce et d'industrie (art. L 751-9, II nouveau).

### IV. Règles en fonction desquelles statuent les commissions d'aménagement commercial

11. Tel que réécrit par la loi Pinel, l'article L 751-6 du Code de commerce précise les différents éléments destinés à guider l'appréciation des commissions lorsqu'elles émettent un avis ou qu'elles prennent une décision sur le projet dont elles sont saisies.

D'une part, les commissions devront s'assurer que l'autorisation d'exploitation commerciale est compatible avec certaines dispositions d'urbanisme. D'autre part, elles devront aussi prendre en considération de nombreux critères diversifiés.

#### Compatibilité du projet avec certaines dispositions d'urbanisme

12. Alors que la loi Royer ne poursuivait que des objectifs économiques et se voulait donc indépendante du droit de l'urbanisme, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) puis la LME ont entendu établir un minimum de relations entre le contrôle des équipements commerciaux et le respect des règles d'urbanisme. La loi Pinel confirme cette orientation sans remettre en cause les dispositions antérieures. L'article L 122-1-15 du Code de l'urbanisme, non modifié par la loi Alur, prévoit que les autorisations d'exploitation commerciale doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (Scot) et, plus précisément, avec le document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui constitue l'une des composantes du schéma et la seule à énoncer de véritables règles juridiques. Cette exigence de compatibilité est reformulée à l'article L 752-6, I du Code de commerce.

13. Afin de tirer les conséquences des modifications apportées par la loi Alur au régime des plans locaux d'urbanisme (PLU), le même article impose également une obligation de compatibilité avec les **orientations d'aménagement et de programmation** (Oap) des PLU intercommunaux.

L'obligation de compatibilité est moins rigoureuse qu'une obligation de conformité. Elle suppose que le projet ne soit pas radicalement contraire aux **orientations du Scot** (ou du PLU intercommunal) en matière d'aménagement commercial (CE 28-9-2005 n° 274706 : RJDA 4/06 n° 467 ; CE 12-12-2012 n° 353496 : RJDA 2/13 n° 168).

14. Du point de vue du droit de l'urbanisme, les dispositions qui précèdent sont les seules que les commissions d'aménagement commercial devront examiner.

L'application des autres règles d'urbanisme relèveront exclusivement de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (si celui-ci est obligatoire) ou pour se prononcer éventuellement sur une déclaration préalable (si les travaux envisagés entrent dans le champ d'application de celle-ci).

Inversement, de la même façon qu'actuellement, mais en vertu du nouvel article L 425-4, al. 1 du Code de l'urbanisme, il n'appartiendra pas aux services chargés de l'**instruction de la demande de permis** de porter une quelconque **appréciation sur les aspects « commerciaux »** du projet. Le principe classique de l'indépendance des législations sera donc maintenu.

#### Critères d'appréciation de la pertinence du projet

15. La LME du 4 août 2008 avait innové en supprimant les anciens critères d'appréciation sur lesquels devaient se fonder auparavant les commissions d'aménagement commercial (densité des équipements

commerciaux, équilibre entre les formes de commerce). Elle les avait remplacés par de nouveaux « critères d'évaluation » relatifs aux « effets du projet en matière d'aménagement du territoire, du développement durable et de protection des consommateurs » (C. com. art. L 752-6). La loi Pinel continue à mentionner ces trois rubriques. Elle ajoute qu'« à titre accessoire » les commissions pourront aussi prendre en compte « la contribution du projet en matière sociale » (art. L 752-6, II nouveau). Par ailleurs, elle multiplie le nombre de critères qui se rattachent à « l'aménagement du territoire » et « au développement durable ». Elle en précise davantage le contenu. Elle explicite par l'énoncé de quatre critères particuliers l'impératif de « protection des consommateurs ».

La liste complète des **nouveaux critères** d'appréciation s'établit comme suit :

**Aménagement du territoire :**

- localisation du projet et intégration urbaine de celui-ci ;
- consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ;
- effet du projet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ;
- effet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone.

**Développement durable :**

- qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ;
- insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ;
- nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.

**Protection des consommateurs :**

- accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ;
- contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ;
- variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ;
- risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.

## V. Recours préalable auprès de la CNAC

16. La loi Pinel réécrit entièrement l'article L 752-17 du Code de commerce qui traite des recours formés devant la CNAC contre les décisions des CDAC.

17. Actuellement, la liste des **personnes recevables à saisir la Commission** nationale comprend : le préfet, certains des élus membres de la CDAC, ainsi que « toute personne ayant un intérêt à agir ». La loi Pinel modifie cette liste. Seront recevables : le demandeur, le préfet, tout membre de la CDAC, 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 et toute association représentant ces professionnels (art. L 752-17, I nouveau).

18. Lorsqu'elle statuera sur un **recours contre un avis de la CDAC**, la Commission nationale exprimera elle-même un avis sur la conformité du projet aux critères énoncés à l'article L 752-6. Lorsqu'elle statuera sur un recours **contre une décision**, elle prendra, à son tour, une décision (C. com. art. L 752-17, I et II nouveau). Comme le prévoyait déjà le texte antérieur, la CNAC disposera, dans les deux cas, d'un délai de 4 mois pour statuer (C. com. art. L 752-17, V-al. 2 nouveau). Mais la loi Pinel consacre expressément la solution jurisprudentielle selon laquelle, faute de s'être prononcée avant la fin de ce délai, la Commission est réputée avoir implicitement rejeté le recours (CE 4-7-2012 n° 352933 : RJDA 10/12 n° 901, 1<sup>e</sup> espèce) (article précité). Une autre jurisprudence (CE 4-7-2012 précité) se trouve également « codifiée ». Tout en rappelant que la saisine de la CNAC est un « préalable obligatoire au recours contentieux », le texte spécifie que l'avis ou la décision de la Commission nationale se substitue à l'avis ou à la décision de la CDAC. Le **délai de recours**, d'une durée d'un mois, reste inchangé (C. com. art. L 752-4, al. 6).

19. Si le projet relève de l'**obligation de permis de construire**, la saisine de la CNAC par les personnes mentionnées à l'article L 752-17, I est en principe un **préalable obligatoire** au recours contentieux dirigé contre la décision de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. Elle est exigée à peine d'irrecevabilité (C. com. art. L 425-4, al. 2 nouveau). Par exception, le préfet et le maire de la commune d'implantation ne seront pas tenus d'exercer le recours préalable.

Si le projet ne nécessite **pas de permis de construire**, l'absence de saisine de la CNAC entraîne également l'irrecevabilité du recours contentieux contre l'autorisation, même pour le préfet et le maire.

20. La loi Pinel innove aussi en permettant à la CNAC d'examiner d'office, dans le délai d'un mois suivant l'avis ou la décision de la CDAC, tout projet dont la **surface de vente atteint au moins 20000 m<sup>2</sup>** (C. com. art. L 752-17, V nouveau).

Elle se prononcera sur ce projet dans les mêmes conditions que si elle avait à connaître d'un recours (avant la fin d'une période de 4 mois, avec substitution de son propre avis ou de sa propre décision à celui ou à celle de la CDAC).

Cette saisine d'office est rendue possible par l'obligation qui est faite à la CDAC d'informer la Commission nationale :

- de tout projet dont la surface de vente atteint au moins 20000 m<sup>2</sup> dès son dépôt (art. L 752-17, III nouveau) ;
- de tout projet dont la surface de vente est supérieure à 20000 m<sup>2</sup> ou ayant déjà atteint le seuil de 20000 m<sup>2</sup> ou encore devant le dépasser par la réalisation de l'opération (art. L 752-17, IV nouveau).

21. Actuellement, le pétitionnaire, dont la **demande d'autorisation** est rejetée par la CNAC pour un motif de fond, ne peut pas déposer une **nouvelle demande** pour le même projet, sur le même terrain, pendant une période d'un an à compter de la date de la décision prise par la Commission nationale (C. com. art. L 752-21). La loi Pinel rend ce dispositif plus rigoureux. Après que la CNAC aura rejeté un projet pour un motif de fond (c'est-à-dire en exprimant un avis défavorable ou en prenant une décision de refus), le renouvellement de la demande d'autorisation sur le même terrain supposera que l'intéressé ait « pris en compte les motivations » de l'avis ou de la décision. Autrement dit, une nouvelle demande ne pourra être présentée que si elle a pour objet de régulariser la précédente en fonction des considérations ayant déterminé le rejet opposé par la Commission.

## VI. Recours contentieux auprès de la juridiction administrative

22. Bien que la loi Pinel poursuive un objectif de simplification, il n'est pas sûr que les nouvelles règles contentieuses répondent parfaitement à cet objectif.

Il faut distinguer ici encore entre la contestation d'un projet qui nécessite la délivrance d'un permis de construire et la contestation d'un projet dispensé de permis.

### Recours contre le permis de construire

23. La loi Pinel soumet les **recours** formés contre le permis de construire autorisant un projet d'aménagement commercial à un **régime** totalement inédit (C. urb. art. 600-1-4 nouveau).

24. Si le **recours est introduit par l'une des personnes recevables à saisir la CNAC** (n° 17), le permis ne peut être contesté qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. En conséquence, les moyens tirés de l'illégalité du permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions (art. L 600-14, al. 1 nouveau).

De ce point de vue, la loi Pinel innove encore par rapport au droit actuel. En effet, aujourd'hui, le préfet, les élus membres de la CDAC et les personnes ayant un intérêt à agir contre l'autorisation d'exploitation commerciale, ne sont pas au nombre des requérants recevables à contester le permis de construire d'un équipement commercial. Seuls les voisins de celui-ci, subissant directement et personnellement des inconvénients d'ordre urbanistiques, sont susceptibles d'agir valablement.

Ce dispositif se justifie par les règles législatives qui commandent aujourd'hui l'intérêt et la qualité pour former devant le juge administratif un recours contre un permis de construire. Selon l'article L 600-1-2 du Code de l'urbanisme, qui résulte de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, seuls sont recevables à agir les voisins, plus ou moins proches, dont les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'ils détiennent ou qu'ils occupent régulièrement sont susceptibles d'être directement affectés par la construction litigieuse. Or, les personnes mentionnées à l'article L 752-17 ne satisfont évidemment pas à cette condition.

25. A l'inverse, si le **recours est formé par les voisins de la construction**, mentionnés à l'article L 600-1-2 du Code de l'urbanisme, le permis ne peut être attaqué qu'« en tant qu'il vaut autorisation de construire ». Sont donc irrecevables les moyens tirés de l'illégalité du permis « en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ».

Cette règle se justifie par le fait que les voisins n'appartiennent pas à la catégorie des personnes recevables à saisir la CNAC afin de contester l'avis de la CDAC.

26. On soulignera que ni l'avis de la CDAC ni celui de la Commission nationale ne peuvent être déférés au **juge de l'excès de pouvoir**. Seul le permis de construire (ou un refus de permis) sont susceptibles de recours.

Le nouveau dispositif est comparable à celui de l'article L 752-4 du Code de commerce introduit par la LME et maintenu par la loi Pinel. Ce texte donne aux maires des communes de moins de 20000 habitants, saisis d'une demande de permis de construire relative à un équipement commercial qui ne relève pas de l'autorisation d'exploitation, la possibilité de faire soumettre le projet par le conseil municipal à la CDAC. Celle-ci émet un avis qui peut être contestée par le promoteur devant la CNAC. Celle-ci rend également un avis. Bien qu'un avis défavorable empêche la délivrance du permis, il présente, au même titre qu'un avis favorable, le caractère d'un acte préparatoire insusceptible de recours (CE 15-12-2010 n° 334627 : RJDA 2/11 n° 189).

### Recours contre l'autorisation d'exploitation commerciale

27. Dans l'hypothèse où le projet ne nécessitera pas de permis de construire, le **contentieux** de l'autorisation sera, en principe, **ouvert aux seules personnes** ayant saisi la CNAC d'un recours préalable.

Toutefois, alors que la liste de ces personnes est limitativement énumérée par l'article L 752-17 du Code de commerce, se posera la question de savoir si une personne non désignée par ce texte, mais qui justifierait cependant d'un intérêt pour agir, aura la possibilité de saisir directement la juridiction administrative. Le Conseil d'Etat avait admis une telle possibilité sous l'empire des dispositions de la loi Royer, telles que modifiées par la loi Sapin du 29 janvier 1993 (CE 10-3-2006 n° 278220 : RJDA 6/06 n° 712).

### Juridiction administrative compétente

28. Les cours administratives d'appel sont actuellement compétentes pour statuer, en **premier et dernier ressort**, sur les recours formés contre les décisions de la CNAC (C. just. adm. art. R 311-3 issu du décret 2013-730 du 13-8-2013). De façon logique, la loi Pinel attribue également aux juridictions d'appel le soin de connaître directement des recours contre le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (C. urb. art. L 600-10 nouveau).

Le Conseil d'Etat ne sera saisi de ces contentieux qu'en qualité de **juge de cassation**.

### VII. Mise en œuvre du permis de construire ou de l'autorisation de l'exploitation commerciale

29. Actuellement, l'autorisation n'est ni cessible ni transmissible (C. com. art. L 752-15, al. 4). La loi Pinel étend cette règle au permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ainsi qu'à d'autres décisions d'urbanisme ayant le même objet (permis d'aménager et décision prise sur déclaration préalable) (C. urb. art. L 425-4, al. 4 modifié).

Enfin, par exception au **principe d'incessibilité**, le promoteur qui demande, en cette qualité, une autorisation pourra procéder à la vente en l'état futur d'achèvement du projet. Il devra s'engager à céder le projet avant l'ouverture des surfaces de vente au public. L'acquéreur, qui ne pourra se faire substituer, devra lui-même procéder à cette ouverture (C. com. art. L 752-15, al. 5 nouveau).

30. L'article L 752-15, al. 3 du Code de commerce dispose qu'une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation commerciale est nécessaire si le **projet** subit, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, des **modifications substantielles** dans la nature du commerce ou des surfaces de vente. Il en va de même si les enseignes désignées par le pétitionnaire sont modifiées. La loi Pinel supprime cette dernière disposition. En outre, les modifications substantielles qui imposeront une nouvelle demande devront être le fait du pétitionnaire. Elles seront appréciées soit par rapport aux critères fixés par l'article L 752-6, soit par rapport à la nature des surfaces de vente (C. com. art. L 752-15, al. 3 modifié).

De telles modifications rendront obligatoire une nouvelle demande de permis valant autorisation d'exploitation commerciale (C. urb. art. L 425-4, al. 3 nouveau). Néanmoins, dans l'hypothèse où seraient apportés à la construction envisagée des aménagements justifiant la délivrance d'un permis modificatif au regard des règles d'urbanisme, mais où ces aménagements ne constitueraient pas des « modifications substantielles » au sens de l'article L 752-15, une nouvelle saisine pour avis de la CDAC ne sera pas indispensable (art. L 425-4, al. 4 nouveau).