



HAL
open science

”Précisions sur l’étendue de la compétence des CAA en application de l’article L. 600-10 du Code de l’urbanisme”, note sous C.A.A., 5ème chambre, 19 novembre 2020, n°19LY04777, SARL IDCOM c/commune d’Autun

Jennifer Marchand

► **To cite this version:**

Jennifer Marchand. ”Précisions sur l’étendue de la compétence des CAA en application de l’article L. 600-10 du Code de l’urbanisme”, note sous C.A.A., 5ème chambre, 19 novembre 2020, n°19LY04777, SARL IDCOM c/commune d’Autun. *Revue ALYODA : Revue de jurisprudence de la Cour administrative d’appel de Lyon et des tribunaux administratifs de son ressort*, 2021, n° 2. hal-03264084

HAL Id: hal-03264084

<https://uca.hal.science/hal-03264084v1>

Submitted on 31 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Précisions sur l'étendue de la compétence des C.A.A en application de l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme »

C.A.A. Lyon – 5^{ème} ch. – SARL IDCOM c/ Commune d'Autun – N° 19LY04777 – 19 novembre 2020 – C+

Note de Jennifer Marchand

Maître de conférences à l'Université Clermont Auvergne (CMH – EA 4232)

Résumé : S'il ressort de l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme que 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, la cour administrative d'appel de Lyon considère qu'elles doivent l'être également pour les litiges relatifs aux refus et pour les litiges indemnitaires nés de telles décisions.

L'article L. 752-1 du Code de commerce soumet notamment à autorisation d'exploitation commerciale (AEC) la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente de plus de 1 000 m². La loi Pinel du 18 juin 2014 a entrepris un mouvement de rapprochement des droits commercial et de l'urbanisme en intégrant l'autorisation d'exploitation commerciale à la procédure de délivrance du permis de construire. Désormais, les deux autorisations sont fusionnées en une seule et sont délivrées au terme d'une procédure commune (« 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 » : C. urb., art. L. 425-4). La nature de permis de construire valant AEC emporte alors un régime contentieux particulier marqué par la compétence dérogatoire des cours administratives d'appel appelées à connaître en premier et dernier ressort du contentieux de cette autorisation mixte (C. urb., art. L. 600-10).

Le 1^{er} décembre 2017, la SARL IDCOM a déposé une demande de permis de construire trois bâtiments commerciaux ainsi qu'un parking à Autun. Par un arrêté du 10 avril 2018, le maire d'Autun a rejeté cette demande au motif que le pétitionnaire n'avait pas qualité pour la présenter, la promesse d'achat liant la commune d'Autun, propriétaire du terrain concerné, et la SARL

IDCOM étant devenue caduque le 4 décembre 2017, et la commune d'Autun n'ayant ni autorisé, ni mandaté le pétitionnaire à présenter une demande de permis de construire. Par courriers des 8 juin et 3 juillet 2018, la SARL IDCOM a demandé au maire d'Autun de retirer l'arrêté du 10 avril 2018 et de l'indemniser des préjudices subis. Face au silence gardé par la commune, la société pétitionnaire demande au tribunal administratif de Dijon d'une part, l'annulation de l'arrêté du 10 avril 2018 en tant qu'il porte refus d'autorisation de construire et du rejet de son recours gracieux et, d'autre part, l'indemnisation de son préjudice résultant de ce refus. Le tribunal administratif a rejeté la requête par un jugement en date du 31 octobre 2019. La SARL IDCOM a interjeté appel du jugement. Après avoir relevé l'irrégularité pour incompétence du jugement du tribunal administratif de Dijon, la cour administrative d'appel de Lyon rejette au fond le pourvoi de la société requérante. La présente affaire est alors l'occasion pour la Cour de préciser les dispositions issues de l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme en dessinant les contours d'un bloc de compétences complet en matière d'urbanisme commercial.

L'arrêt commenté s'inscrit dans la lignée de la solution rendue par le Conseil d'État le 14 novembre 2018 (C.E., 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, n° 413246, *Cne de Vire Normandie et Société Lidl*, au *Lebon T.*) conditionnant la compétence en premier et dernier ressort des CAA à l'existence d'un permis de construire valant AEC – autorisation unique mixte. L'existence d'une telle autorisation est subordonnée à la réunion de deux conditions cumulatives : la soumission du projet à autorisation d'exploitation commerciale et l'obtention de l'avis favorable de la CDAC ou de la CNAC (C.E., 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, 27 janv. 2020, n° 423529, *Sodipaz*, au *Lebon T.* ; C.A.A. Nancy, 27 avril 2017, n° 15NC02351-16NC00013 ; C.A.A Douai, 17 oct. 2017, n° 16DA00126). Les litiges relatifs au permis de construire tenant lieu d'AEC relèvent de la compétence en premier et dernier ressort de la cour, sans distinction selon que le recours pour excès de pouvoir formé contre un tel acte émane d'un professionnel concurrent, soumis à l'obligation de saisir préalablement la CNAC en vertu de l'article L. 752-17 du Code de commerce, ou d'une personne qui se prévaut, dans le cadre défini par l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, des conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance d'un bien sur lequel elle détient des droits (C.A.A Lyon, 12 fév. 2019, n° 17LY03134). Dans une approche strictement formelle, il appartient au juge de constater le cas échéant le défaut de l'une des deux conditions pour en déduire l'inapplicabilité du régime contentieux dérogatoire de l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme (C.E., 4^{ème} ch., 21 juin 2017, n° 409301, *Société Lilat et société Phoebus*, inédit ; C.A.A Douai, 7 juill. 2017, n° 17DA00876 ; C.A.A Marseille, 8 avril 2019, n° 17MA00432). Il faut donc en déduire qu'un permis de construire sans avis favorable de la

CDAC ou de la CNAC est une simple autorisation d'urbanisme dont le contentieux ressortit de la compétence en premier ressort du tribunal administratif. En l'espèce, le maire d'Autun n'a pas soumis la demande à l'avis de la CDAC. La CAA se reconnaît néanmoins compétente, étendant l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme aux décisions de refus de délivrance de l'autorisation demandée en application de l'article L. 752-1 du Code de commerce.

Renforçant la logique de bloc de compétences sous-tendant l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme, certaines CAA se sont reconnues compétentes pour connaître en premier et dernier ressort du recours contentieux formé par le demandeur d'un permis de construire valant AEC contre la décision de refus de permis prise par l'autorité administrative après avis de la CDAC, ce recours constituant un litige relatif au permis de construire tenant lieu d'AEC au sens de cet article. Saisie de conclusions à fin d'annulation d'un refus d'autorisation, la CAA se prononce sur la légalité de cette décision au regard tant des règles d'urbanisme que des règles relatives à l'autorisation d'exploitation commerciale (C.A.A. Marseille, 5 mars 2018, n° 16MA03054, *SCI Rodrigue*) y compris lorsque le refus porte sur un permis modificatif (C.E., 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, 16 nov. 2020, n° 420857 et n° 420905, *Sté MG Patrimoine et autres, au Lebon T.*). S'inscrivant dans ce mouvement jurisprudentiel établissant de fait un parallélisme entre permis et refus de permis, la CAA de Lyon considère que même si « *le maire d'Autun n'a pas soumis la demande à l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial, il doit néanmoins être regardé comme ayant implicitement refusé l'autorisation qui lui était demandée en application de l'article L. 752-1 du code de commerce* ». Par conséquent, la cour considère que le tribunal administratif de Dijon, qui n'était pas compétent, s'est irrégulièrement prononcé sur les demandes de la société requérante. Statuant *in fine* au fond, la cour rejettera les conclusions aux fins d'annulation. La promesse d'achat jointe à la demande étant devenue caduque, le pétitionnaire ne remplissait pas les conditions prévues à l'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme pour solliciter un permis de construire sur le terrain en litige.

Enfin, retenant une interprétation maximaliste de l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme, la CAA de Lyon étend sa compétence aux litiges indemnitaires nés du refus de telles décisions. La CAA de Marseille s'est reconnue compétente *pour statuer, en premier et dernier ressort, sur les litiges en responsabilité sur l'illégalité des décisions de la CNAC* (C.A.A Marseille, 14 mai 2018, n° 16MA02942). La CAA Lyon procède de même pour les refus de délivrer l'autorisation prévue à l'article L. 752-1 du Code de commerce susceptibles d'engager la responsabilité de l'autorité administrative. En l'espèce, la Cour rejette les conclusions

indemnitaires de la société requérante en l'absence de toute faute contractuelle ou de tout comportement contractuel déloyal, susceptible d'engager la responsabilité de la commune d'Autun. La solution rendue contribue à la cohérence et à la simplification du contentieux des permis de construire valant AEC en renforçant la compétence en premier et dernier ressort des CAA au titre l'article L. 600-10 du Code de l'urbanisme. Tout le contentieux des autorisations d'exploitation commerciale intégrées aux permis de construire relève ainsi des CAA.

Mots-clés : Procédure – Urbanisme – Urbanisme commercial – *Compétence des C.A.A statuant en premier et dernier ressort – Permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale*