

INTÉGRATION DE L'URBANISME COMMERCIAL DANS LES PERMIS DE CONSTRUIRE, GARE AUX EFFETS PERVERS

En associant les deux autorisations de construire une surface de commerce, Cdac et permis de construire, la loi Pinel potentialise le nombre des recours possibles, et en particulier celui des concurrents, qui vont désormais pouvoir attaquer sur toute la zone. L'effort louable de simplification heurte donc de plein fouet la pratique du terrain !

Par Elsa Sacksick et Audrey Lebeau, avocates à la cour, AdDen avocats

Au cœur de l'été 2013, le président de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, François Brottes, a décidé de saisir l'occasion de l'examen du projet de loi Alur (accès au logement et à l'urbanisme rénové) pour réformer l'urbanisme commercial. Plus précisément, il a été demandé dans un amendement que soit étudiée la possibilité d'intégrer l'urbanisme commercial à l'urbanisme. Cette question est une vieille lune des élus français (on peut citer le projet de réforme Dutreil, la commission Attali, la commission Charié, la proposition de loi Ollier). Certains diront que l'objectif est d'encadrer à tout prix l'offre commerciale présente sur leur territoire et d'autres qu'il s'agit en réalité de simplifier les procédures.

Le texte attendu (l'amendement de l'amendement) est proposé au mois de septembre 2013 par le gouvernement. S'il semblait de prime abord répondre au problème posé par les parlementaires, il en soulevait beaucoup d'autres.

Face aux interrogations, au cours des navettes entre les deux chambres, l'amendement est passé du projet de loi Alur au projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises de Sylvia Pinel, alors ministre du commerce, sans que le temps de la réflexion induit par ce processus n'ait fait son office.

C'est ainsi que la rédaction proposée des articles L. 425-4 du Code de l'urbanisme et L. 752-17 du Code de commerce prévoit de regrouper deux procédures existantes, celle qui permet l'obtention de l'autorisation d'exploitation commerciale et celle qui permet l'obtention du permis de construire. A l'issue de cette nouvelle procédure unique, l'autorité compétente pourra délivrer un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale.

Si cet objectif de simplification des procédures ne peut être que salué, en revanche, le texte proposé n'est pas sans critique.

En effet, peut-on réellement parler d'intégration de l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme lorsqu'on maintient la présence de deux administrations distinctes pour délivrer cette nouvelle autorisation ? Les Cdac tout comme la Cnac, laquelle devra être saisie par les tiers concurrents avant tout recours contentieux contre le permis de construire, interviendront toujours dans le processus décisionnel en plus de l'autorité administrative compétente en matière d'urbanisme. Et, on ne saurait valablement se cacher derrière le fait que la décision de la Cdac a été rebaptisée «avis» lorsqu'elle se prononce sur un projet qui fait l'objet d'un permis de construire.

Mais surtout, dans le silence des textes, ce regroupement devrait permettre aux tiers concurrents qui n'avaient, jusqu'à présent, pas intérêt à agir contre un permis de construire, d'exercer un recours contentieux contre ce permis dès lors qu'il tiendra lieu d'autorisation d'exploitation commerciale et de soulever des moyens tirés de la méconnaissance des règles d'urbanisme au soutien de leurs conclusions en annulation de cette autorisation. Autrement dit, ce ne seront plus simplement les voisins directement affectés par la construction autorisée mais également tous les concurrents situés dans la zone de chalandise du projet (qui s'étale sur des kilomètres) qui pourront obtenir l'annulation de l'autorisation de construire des projets de commerce devant le juge administratif.

Les effets pervers sont manifestes : loin de suivre le mouvement initié par l'ordonnance Labetoulle n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme qui, dans un souci de facilitation et de sécurisation des projets de construction, a restreint notablement l'intérêt à agir des tiers contre les permis de construire en limitant l'ouverture des recours à ceux susceptibles de justifier d'une affectation directe des conditions d'occupation de leur bien, le projet de loi devrait freiner l'activité économique en laissant les porteurs de projet face à un risque de recours démultiplié.

Dès lors, de deux choses l'une, la solution ne résiderait-elle pas soit dans la suppression pure et simple des autorisations d'exploitation commerciale comme cela était prévu par la feu proposition de loi Ollier, soit dans la possibilité pour le juge administratif de prononcer une annulation partielle de l'autorisation, c'est-à-dire qu'elle soit annulée soit en ce qu'elle tient lieu d'autorisation de construire, soit en ce qu'elle tient lieu de l'autorisation d'exploitation commerciale et ce en fonction de l'intérêt à agir du requérant ?

Cette dernière option aurait pour avantage de préserver le droit au recours effectif des concurrents contre l'autorisation d'exploitation commerciale contenue dans le permis de construire, sans remettre en cause l'ordonnance Labetoulle, tout en conciliant des impératifs d'accélération des normes et de soutien aux activités économiques.

Le vote d'un amendement en ce sens permettrait de concilier tous les intérêts en présence dans un réel but de simplification des procédures, à défaut on peut craindre une prolifération des contentieux contre les permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. A suivre

Lire les articles de la loi Pinel relatifs au régime des baux commerciaux en page 14.