

N° 497528
SOGEDIG

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 16 mars 2026
Lecture du 8 avril 2026

CONCLUSIONS

M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public

En créant le « *permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale* », autorisation « deux en un » pour les projets d'équipements commerciaux nécessitant un permis de construire, la loi du 18 juin 2014 dite « loi Pinel » entendait simplifier le droit de l'urbanisme commercial.

Ainsi que l'illustre l'affaire qui vient d'être appelée, elle n'en finit pas de révéler sa complexité.

En février 2021, la Société Platinum Center a demandé un tel permis de construire en vue de la création et de l'exploitation d'un magasin de bricolage de plus de 6 000 m² de surface de vente à Rémire-Montjoly (près de Cayenne). Le silence de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) de Guyane, saisie pour avis, a fait naître un avis favorable tacite de cette commission et, le 30 juillet 2021, le maire a délivré un permis de construire indiquant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale. Le pétitionnaire a ensuite obtenu que le permis soit transféré à une autre société.

Les dernières mesures de publicité de l'avis favorable de la CDAC n'ayant été accomplies que de façon assez tardive, la société SOGEDIG, qui se prévaut de sa qualité de concurrent du projet, a toutefois formé en janvier 2022 un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) qui a rendu un avis défavorable le 21 avril 2022 et, fort de cet avis, cette société a demandé à la cour administrative d'appel de Bordeaux d'annuler tant le permis de construire du 30 juillet 2021 que son transfert. Toutefois, ses demandes ont été rejetées par un arrêt du 4 juillet 2024 contre lequel cette société se pourvoit en cassation.

La cour a d'abord jugé que, compte tenu de l'avis défavorable de la CNAC, qui s'est substitué à l'avis favorable de la CDAC, le permis de construire délivré ne peut plus être regardé comme ayant fait l'objet d'un avis favorable de sorte qu'il ne tient pas lieu de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Elle a ensuite rappelé qu'en application de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme, sa compétence pour statuer en premier ressort ne s'étend qu'aux litiges relatifs à un permis valant autorisation d'exploitation commerciale ; elle en a déduit que le recours avait été porté devant une juridiction incompétente.

Dans un second temps de sa motivation, la Cour a toutefois relevé que le requérant se prévalait de sa qualité de concurrent du projet de sorte qu'en application de l'article L. 600-1-

4 du même code, il n'était recevable à critiquer le permis qu'en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale. Dès lors que le permis ne vaut pas une telle autorisation, la cour en a tiré la conclusion que la requête était manifestement irrecevable et elle l'a rejetée pour ce motif.

Par un unique moyen d'erreur de droit et de dénaturation des faits, mais qui ne soulève en réalité qu'une question de droit, le pourvoi critique les conséquences que la Cour a tirées de la circonstance que le permis ne tenait plus lieu d'autorisation d'exploitation commerciale après l'avis défavorable de la CNAC ; conséquences, d'abord sur sa propre compétence pour connaître du recours en premier ressort puis sur la recevabilité de la requête formée par un concurrent.

* En tant qu'elle est dirigée contre la motivation par laquelle la cour a jugé qu'elle n'était pas compétente pour statuer en premier ressort, cette critique nous paraît inopérante. En effet, la cour a rejeté les conclusions comme manifestement irrecevables sur le fondement de l'article R. 351-4 du CJA qui dispose que, « *nonobstant les règles de répartition des compétences entre juridictions administratives, un tribunal administratif, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat est toujours compétent pour rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance* ». Bien que vous ne l'ayez jamais jugé, il faut en déduire que lorsqu'un tribunal ou une cour rejette une requête sur le fondement de l'article R. 351-4 du CJA, l'appréciation portée sur sa propre compétence au sein des juridictions administratives de droit commun est toujours surabondante et la critique de cette appréciation en cassation est, par suite, inopérante¹.

Cela ne vous dispensera toutefois pas d'examiner le bien-fondé du raisonnement suivi par la cour sur sa compétence, d'abord parce que le même raisonnement a conduit au constat de l'incompétence et à l'irrecevabilité de la requête et, ensuite, parce que si vous nous suivez pour annuler cet arrêt, vous devrez trancher cette question de compétence avant de renvoyer l'affaire à la Cour.

* Sur le fond, le pourvoi pose à nouveau la question de savoir comment les règles de la procédure contentieuse propres à l'urbanisme commercial s'appliquent à un permis de construire qui valait autorisation d'exploitation commerciale lors de sa délivrance, car il avait été délivré sur le fondement d'un avis favorable de la CDAC, mais qui a été délivré sans

¹ CE, 8/3 SSR, 30 avril 1997, L..., n° 152391, B.

attendre le recours devant CNAC laquelle a ensuite rendu un avis défavorable qui s'est substitué à l'avis de la CDAC.

Sur ce point, votre avis contentieux *Société MDVP* du 23 décembre 2016 (398077, A) a clairement pris parti pour dire que le permis de construire devient illégal. Par cet avis, vous avez estimé d'abord qu'un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, s'il est délivré au visa d'un avis favorable de la CDAC mais avant l'expiration du délai de saisine de la CNAC, ne se trouve pas entaché d'illégalité de ce seul fait. Vous avez précisé toutefois que l'insécurité qui résulte de ce que sa légalité pourrait être mise ultérieurement en cause à raison d'un avis négatif de la CNAC conduit à recommander à l'administration de ne pas délivrer le permis avant l'expiration de ce délai.

Ainsi que le précise cet avis contentieux en répondant à une autre question, sur l'effet des annulations contentieuses², l'avis favorable de la commission d'aménagement commercial n'est pas seulement une condition de de l'effectivité du permis, pour qu'il vaille autorisation d'exploitation commerciale, c'est aussi une condition de sa légalité.

La Cour administrative de Bordeaux en l'espèce, s'est placée non pas sur le terrain de la légalité du permis mais sur celui de son existence en jugeant que dès lors que l'avis défavorable de la CNAC s'était substitué à l'avis favorable de la CDAC, le permis de construire ne valait plus autorisation d'exploitation commerciale.

Elle s'est visiblement inspirée de votre décision du 14 novembre 2018, *Commune de Vire-Normandie*, (n° 413246, T). Cette décision juge que les cours administratives d'appel ne sont compétentes pour connaître en premier ressort des recours tendant à l'annulation d'un permis de construire que s'il vaut autorisation d'exploitation commerciale et elle en déduit qu'une cour n'est pas compétente pour statuer sur la légalité d'un permis même délivré pour un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale, s'il n'a pas, au préalable été soumis pour avis à une CDAC.

La CAA de Bordeaux a procédé à une interprétation extensive de cette décision *Vire Normandie* en se reconnaissant également incompétente pour connaître d'un recours dirigé contre un permis délivré pour un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale mais sur lequel la commission d'aménagement commercial, quoi que consultée, n'a en définitive pas rendu un avis favorable.

² Voir § 13.

Il n'est pas exclu qu'elle ait été incitée à retenir cette interprétation à la lecture des conclusions de Sophie-Justine Lieber qui soutenait qu'« *un permis de construire sans avis favorable de la commission d'aménagement commercial n'est qu'un permis de construire d'urbanisme comme l'aurait été, avant la loi Pinel, un permis de construire délivré sans autorisation d'exploitation commerciale* ». Toutefois, la décision *Vire Normandie* ne traite que de l'hypothèse dans laquelle le permis est délivré pour un projet qui **n'a pas été soumis à la CDAC** et non pas de celle dans laquelle un permis est délivré malgré un avis défavorable.

La présente affaire souligne donc la tension entre la logique d'illégalité, qui a prévalu dans l'avis *Sté MDVP* déjà évoqué, et la logique d'inexistence qui sous-tend la décision *Vire Normandie*.

En l'espèce, la cour de Bordeaux a fait primer la seconde et cela conduit à neutraliser la question de l'illégalité du permis dès lors qu'il n'a pas pour effet d'autoriser pas le pétitionnaire à exploiter l'équipement.

Certes, la solution qu'elle a retenue n'est en rien déraisonnable et peut même s'appuyer sur l'interprétation littérale des textes en donnant toute sa portée à l'exigence selon laquelle, pour pouvoir être contesté par les concurrents devant la CAA, le permis de construire doit « valoir » AEC. Selon cette logique, après que l'avis défavorable de la CNAC a retiré au permis délivré tout effet sur l'autorisation d'exploiter l'équipement commercial dont la construction a été autorisée, d'une part le pétitionnaire ne pourra pas s'en prévaloir pour exploiter cet équipement et, d'autre part les concurrents ne peuvent plus s'en plaindre. Dans sa dimension commerciale, le permis est aussi inoffensif qu'illégal de sorte qu'on pourrait s'accommoder de le voir tomber dans un angle mort du contentieux administratif.

* Nous n'adhérons toutefois pas à cette orientation qui soustrait au régime contentieux de l'urbanisme commercial, tant sur la compétence que sur la recevabilité, le permis de construire délivré malgré avis défavorable de la commission d'aménagement commercial.

– D'abord, elle ne nous paraît pas cohérente avec les décisions que vous avez déjà rendues sur la compétence dérogatoire de la CAA en application de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme qui n'est pas circonscrite à l'examen des seuls permis qui remplissent les conditions légales pour valoir AEC.

Cette compétence pour connaître « *des litiges relatifs au permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale* » inclut non seulement les recours tendant à

l'annulation d'un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, donc délivré après avis favorable de la CNAC, mais aussi les recours tendant à l'annulation du refus de permis de construire opposée après avis défavorable de cette commission (3 juillet 2020, *Sté Rodrigue*, n° 420346, B ; 28 avril 2023, *CNAC*, n° 469710, B ; 17 juin 2024, *CNAC*, n° 461667, B).

Par votre décision du 18 novembre 2020, *Sté MG Patrimoine et autres* (n°420857, 420905, B), vous avez aussi jugé que la cour administrative d'appel reste compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur une requête dirigée contre un refus de délivrance d'un permis de construire modificatif d'un permis initial valant autorisation d'exploitation commerciale, dès lors que le projet de permis modificatif a été soumis pour avis à la CDAC. Vous avez précisé que, pour retenir sa compétence, la cour n'a pas à rechercher au préalable si le projet à l'origine de la demande de permis modificatif emporte des modifications substantielles du projet qui avait antérieurement obtenu une autorisation d'exploitation commerciale. Animée par un souci bienvenu de simplification, votre décision retient que lorsque le projet initial requiert une autorisation d'exploitation commerciale et a donné lieu à un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, le permis modificatif qui a été soumis à l'avis de la CDAC suit le même régime pour la compétence de la cour administrative d'appel. On ne saurait en déduire *a contrario* que toute demande de permis de construire soumise à la CDAC entraîne la compétence de la CAA pour en connaître en premier ressort même quand le permis ne requiert pas d'autorisation d'exploitation commerciale (ce qui conduirait, de façon quelque peu aberrante à écarter la compétence de droit commun du tribunal administratif pour connaître d'un recours contre n'importe quel permis de construire du seul fait que la CDAC en a été saisie). Par une décision *Société Distribution Casino France* du 24 juillet 2024 (464565) qui est fichée sur ce point, votre 4^{ème} chambre jugeant seule a d'ailleurs écarté une telle interprétation *a contrario* : elle a jugé que la cour n'est pas compétente pour connaître en premier ressort du recours contre un permis de construire un ensemble commercial de moins de 1 000 m² de surface de vente (donc non soumis à autorisation d'exploitation commerciale) mais que le maire d'une commune de moins de 20 000 habitants avait décidé de soumettre à l'avis de la CDAC en application de l'article L. 752-4 du code de commerce qui l'autorise à procéder à une telle consultation à titre facultatif.

Enfin vous avez jugé que la compétence des cours en premier ressort s'étend à un recours indemnitaire lié à un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (2 mars 2022, *Sté Distaff*, n°440079, solution implicite aux tables sur ce point).

La cohérence de cette jurisprudence peut certes ne pas apparaître au premier regard. Devant la diversité des situations procédurales induites par la loi Pinel, vous avez prudemment résisté à la tentation de retenir des formulations de principe dans la motivation de vos décisions.

Il se dégage néanmoins de cette jurisprudence que deux conditions doivent être réunies de façon cumulative pour qu'une cour connaisse en premier et dernier ressort en application de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme, des recours formés contre une décision rendue sur une demande de permis de construire (que cette décision soit favorable ou non, et qu'elle soit expresse ou non) : premièrement, il faut que le projet requiert une autorisation d'exploitation commerciale (*il faut qu'il y ait quelque chose à autoriser*) et, deuxièmement, il faut que la demande de permis de construire ait été soumise à la commission départementale d'aménagement commercial (*il faut qu'une demande d'autorisation ait été présentée*).

Si ces deux conditions sont réunies, la circonstance, que faute d'avis favorable de la commission d'aménagement commercial, le permis ne tient pas lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ne suffit pas à écarter la compétence de la cour pour connaître d'un recours contre cette décision.

* Ensuite, sur la question de la recevabilité, l'impossibilité pour les concurrents du projet de demander l'annulation du permis qui ne vaut plus AEC nous paraît regrettable au regard du principe de légalité car elle conduit à faire échapper à l'annulation un acte dont l'illégalité est certaine. Surtout, elle conduit à ce que les motifs pour lesquels cet acte est devenu illégal soient également ceux qui font obstacle à ce qu'il puisse être annulé ce qui est à tout le moins paradoxal.

L'orientation retenue par la Cour contredit aussi la solution que vous avez retenue dans votre décision du 8 décembre 2023, *Société Distribution Casino France* (n° 467105), décision de chambres réunies non fichée qui tranche l'unique précédent parvenu jusqu'à vous dans lequel un permis de construire précipitamment délivré au visa de l'avis favorable de la CDAC avait été suivi d'un avis défavorable de la CNAC. Vous avez jugé que, dans ce cas, le maire doit **retirer et non abroger** le permis. Même si la faculté de retrait est en réalité limitée par le délai de trois mois imparti par l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, cette obligation de retrait signifie que l'avis défavorable de la CNAC rend le permis illégal dès son origine et votre décision précise même que ce permis « *ne saurait être qualifié d'acte inexistant du fait de l'intervention de l'avis défavorable de la CNAC* ».

Ces éléments pourraient suffire à justifier le constat de l'erreur de droit commise par la cour mais il nous semble que vous devriez saisir l'occasion pour formuler, de façon un peu plus générale que vous ne l'avez fait jusqu'à aujourd'hui, la ligne de partage entre la logique d'inexistence, qui soustrait au régime contentieux de l'urbanisme commercial les permis qui ne valent pas autorisation d'exploitation commerciale (alors même qu'ils prétendraient avoir cette portée) et la logique d'illégalité qui doit permettre d'attaquer – et de faire annuler – un permis de construire dans sa dimension d'exploitation commerciale alors même que, formellement, il ne vaut pas autorisation d'exploitation commerciale. Les jurisprudences *MDVP* et *Vire Normandie* ne sont pas contradictoires et aucune ne mérite d'être abandonnée ou effacée par l'autre mais il vous appartient de définir plus clairement comment elles s'articulent.

Les praticiens et les juges du fond vous en seraient reconnaissants.

Cette ligne de partage conduit à distinguer deux ensembles de cas :

– Lorsqu'un permis de construire ne peut pas tenir lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (parce qu'il ne requiert pas une telle autorisation ou parce qu'il n'a pas été soumis à l'avis d'une commission d'aménagement commercial), la logique d'inexistence doit emporter. Le permis délivré ne doit être regardé que comme une autorisation d'urbanisme ainsi que le relevait Sophie-Justine Lieber dans ses conclusions déjà citées. Dans ce cas, les règles contentieuses propres à l'urbanisme commercial ne trouvent pas à s'appliquer et la circonstance que le permis mentionnerait à tort qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale est sans conséquence que ce soit :

- sur ses effets (*il ne vaut pas autorisation d'exploitation commerciale*),
 - sur sa légalité (*il n'est pas illégal parce qu'il comprend cette erreur dans son intitulé*),
 - sur le juge compétent pour en connaître en premier ressort (*le tribunal administratif*) et, enfin,
 - sur la désignation des personnes qui ont qualité et intérêt à l'attaquer (*les personnes mentionnées à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les riverains du projet*).
- Au contraire, lorsque le maire délivre illégalement un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour un projet qui requiert une telle autorisation mais

qui a donné lieu à un avis défavorable de la commission d'aménagement commercial, ce qui inclut l'hypothèse où, comme en l'espèce, un permis qui valait autorisation d'exploitation commerciale parce qu'il a été délivré après avis favorable de la CDAC a perdu cette qualité et qu'il est devenu illégal (*ab initio*) par suite de l'avis défavorable de la CNAC, la sécurité juridique commande de ne pas le faire subrepticement sortir du régime contentieux de l'urbanisme commercial au motif qu'il n'a pas (ou plus) pour effet d'autoriser l'exploitation commerciale. Il convient de permettre aux concurrents du projet d'attaquer ce permis en premier ressort devant la cour qui pourra l'annuler au motif qu'il n'a pas pu légalement être délivré pour valoir cette autorisation.

Nous vous invitons par suite à juger qu'en déclarant manifestement irrecevables les conclusions tendant à l'annulation, en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale, du permis de construire délivré par le maire de la commune, au motif qu'en raison de l'avis défavorable de la CNAC postérieur, ce permis avait perdu cette portée, la cour a entaché sa décision d'erreur de droit.

Le motif de cassation que nous vous invitons à retenir devrait commander l'annulation du permis de construire délivré en tant qu'il vaut autorisation d'aménagement commercial. Toutefois, dès lors que la cour était également saisie de moyens en défense touchant la recevabilité du recours porté devant la CNAC, nous vous invitons à lui renvoyer l'affaire.

Vous pourrez également faire droit aux conclusions présentées au titre des frais non compris dans les dépens par la SOGEDIG en mettant à la charge de la société Platinum Center et de la commune de Rémire-Montjoly une somme de 1 500 € chacune à lui verser à ce titre.

Tel est le sens de nos conclusions.