

URBANISME

LE MAIRE ET LA GESTION DE L'URBANISME COMMERCIAL

L'ESSENTIEL

► **Le maire joue un rôle direct dans la gestion de l'urbanisme commercial en tant que membre titulaire de la commission départementale d'équipement commercial (CDEC). L'article L.752-17 du Code de commerce lui permet aussi de saisir la commission nationale d'équipement commercial (CNEC) d'un recours à l'encontre de la décision de la CDEC (I).**

► **Il joue aussi un rôle important mais indirect comme autorité compétente pour délivrer le permis de construire ouvrant droit à l'édification du bâtiment dont l'exploitation commerciale a été autorisée par la CDEC (II).**

► **La place du maire dans la gestion de l'urbanisme commercial va évoluer. Le projet de loi sur la modernisation de l'économie, présenté le 28 avril, introduit un certain nombre de modifications dans la législation sur l'urbanisme commercial. Ce texte viendra en discussion au Parlement fin mai pour une adoption en juillet. La présente analyse intègre les mesures proposées par le gouvernement.**

La législation relative à l'urbanisme commercial est issue de la loi dite « Royer » du 27 décembre 1973, aujourd'hui codifiée aux articles L.750-1 et suivants du Code de commerce.

L'article L.752-1 du Code de commerce énumère les hypothèses dans lesquelles un projet d'équipement commercial doit être soumis à l'autorisation préalable d'une commission départementale d'équipement commercial (CDEC) dont le nom deviendra sans doute, lorsque le projet de loi de modernisation de l'économie aura été adopté par le Parlement, « commission départementale d'aménagement commercial ». Il s'agit notamment des demandes portant sur la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 300 m² ou sur son extension. Un seuil de procédure que le projet de loi de modernisation de l'économie porterait à 1 000 m².

Le maire joue un rôle direct dans la gestion de l'urbanisme commercial en tant que membre titulaire de la commission départementale d'équipement commercial (I).

Il joue aussi un rôle important mais indirect comme autorité compétente pour délivrer le permis de construire ouvrant droit à l'édification du bâtiment dont l'exploitation commerciale a été autorisée par la CDEC (II).

I. Les pouvoirs directement conférés aux maires par la loi

1. Le maire membre titulaire de la commission départementale d'équipement commercial (CDEC)

La CDEC est présidée par le préfet. Elle est actuellement composée de six membres titulaires dont le maire de la commune d'implantation du projet et le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation.

Dans le cas où la commune d'implantation appartient à une agglomération comportant au moins cinq communes, en dehors des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des communes de l'Essonne, du Val-d'Oise, des Yvelines et de Seine-et-Marne, le maire de la commune la plus peuplée est choisi parmi les maires des communes de

ladite agglomération. La CDEC de Paris, quant à elle, comprend notamment le maire de Paris et le maire de l'arrondissement du lieu d'implantation.

● La participation du maire à la réunion de la CDEC

En tant que membre, le maire a la possibilité de voter en faveur ou à l'encontre du projet soumis à examen de ladite commission. Sa voix n'est cependant pas déterminante puisqu'il ne peut à lui seul faire obstacle à la délivrance de l'autorisation sollicitée. En effet, selon l'article L.752-14 du Code de commerce, les projets présentés en CDEC doivent, pour être autorisés, retenir quatre voix favorables sur six. Rappelons que le procès-verbal indique le sens du vote émis par chacun des membres.

En outre, en application de l'article L.751-3 du Code de commerce, les membres de la CDEC doivent informer le préfet, avant toute réunion de la CDEC, des intérêts qu'ils détiennent et de la fonction qu'ils exercent dans une activité économique. Cette règle s'applique au maire. Elle devrait être encore renforcée par la loi de modernisation de l'économie dont le projet, présenté le 28 avril en Conseil des ministres, prévoit qu'aucun membre – dont le maire – ne pourra délibérer dans une affaire s'il a un intérêt personnel ou s'il représente ou a représenté une des parties (lire le point 4).

Une circulaire du 15 mai 2000, prise par le directeur des entreprises commerciales, artisanales et de services, a d'ailleurs invité les préfets à apporter « un soin tout particulier à la vérification des intérêts personnels que les membres de la CDEC peuvent avoir dans tel ou tel projet; propriété des terrains, détention de parts de sociétés ou d'actions, gérant ou salarié d'une société, même concurrent, d'un projet soumis à l'appréciation de la CDEC ».

● La représentation du maire en CDEC: une question importante

Ce point mérite une attention particulière: le moyen tiré de l'irrégularité de la représentation des maires en CDEC est fréquemment soulevé dans le cadre de requêtes en annulation formées à l'encontre des autorisations d'exploitation commerciale.

En effet, l'article L.751-2 du Code de commerce prévoit uniquement que les présidents de la chambre de commerce et d'industrie et de la chambre des métiers

peuvent se faire représenter en commission départementale d'équipement commercial.

Cet article ne reconnaît pas expressément cette faculté de représentation aux maires. Dans le débat juridique qui s'est ensuivi, l'administration a notamment estimé que « le maire d'une commune peut se faire représenter en application du Code des communes » (*circulaire n°247 du 16 janv. 1997*).

Le Conseil d'Etat a récemment mis fin à toute contestation sur ce point : il a clairement jugé « qu'en vertu des articles L.2122-17 et L.2122-18 du Code général des collectivités territoriales, le maire peut déléguer une partie de ses fonctions à un adjoint et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ceux-ci, à un conseiller municipal et qu'en vertu de l'article L.2122-25 du même code, il peut désigner des membres du conseil municipal pour siéger dans des organismes extérieurs ; qu'il résulte de ces dispositions combinées avec celles citées ci-dessus que le maire de la commune d'implantation et le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement peuvent se faire représenter au sein de ladite commission » (*CE, 26 janv. 2007, Sté Logidis*).

Attention

Le maire peut donc se faire représenter :

- soit, en cas d'empêchement, au titre de la suppléance et conformément aux dispositions de l'article L.2122-17 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), par un adjoint pris dans l'ordre du tableau et, à défaut par un conseiller municipal ;
- soit, par un adjoint ou un conseiller municipal, si le maire leur a accordé une délégation précise et régulière répondant aux prescriptions de l'article L.2122-18 du CGCT ;
- soit, sur le fondement des dispositions de l'article L.2122-25 du CGCT, lorsque le maire désigne un membre du conseil municipal pour le représenter à la réunion de la CDEC à une date et pour une séance déterminées.

Le maire doit alors s'assurer de la régularité de la participation de son représentant. Il a, en effet, été jugé à plusieurs reprises que le remplacement irrégulier de l'un des membres titulaires de la commission départementale d'équipement commercial a pour conséquence de vicier la décision rendue par cette commission, à condition toutefois que le vote de l'intéressé ait eu une influence sur le sens de ladite autorisation (*CAA Nancy, 28 septembre 2006, Société Montbéliard sports et loisirs* ; *CAA Marseille, 9 juillet 2006, SCI de La Réunion et autres*).

Les juridictions administratives vérifient notamment le contenu de l'arrêté de délégation pris sur le fondement des dispositions de l'article L.2122-18 du CGCT, ainsi que les formalités de publicité dont cet arrêté a fait l'objet. Il a ainsi été jugé :

- qu'une délégation intervenue en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de travaux et d'environnement ne permettait pas une représentation en CDEC (*TA Grenoble, 18 avril 2003, Sté Bricorama France*) ;
- qu'une délégation non publiée n'autorise pas une participation au vote (*CAA Marseille, 9 juil. 2006, précité*) ;

– « que la possibilité donnée au maire de déléguer ses fonctions à des conseillers municipaux est subordonnée à l'absence ou à l'empêchement des adjoints » (*CAA Nancy, 10 nov. 2005, Commune de Dole* ; *CAA Bordeaux, 5 juil. 2005, Commune de L'Etang-Salé*).

● L'identité des membres doit figurer dans l'arrêté de composition de la CDEC

Le Conseil d'Etat vient de juger dans un arrêt récent en date du 16 janvier 2008 que « l'arrêté préfectoral fixant la composition de la commission départementale d'équipement commercial appelée à statuer sur une demande d'autorisation de création d'un équipement commercial doit permettre de connaître à l'avance l'identité des personnes susceptibles de siéger par la désignation des membres qui la composent, soit, en vertu de la qualité au nom de laquelle elles sont appelées à siéger, lorsque cette mention suffit à les identifier, soit, dans l'hypothèse où un membre peut se faire représenter, par l'indication nominative de la personne qui pourra le représenter » (*CE, 16 janvier 2008, Société Leroy Merlin*).

Cette décision n'est évidemment pas sans conséquence sur le rôle du maire : il devra désormais déterminer suffisamment à l'avance l'identité de son éventuel représentant et en informer le préfet.

En effet, l'article R.752-23 du Code de commerce prévoit que dans le délai d'un mois à compter de la date d'enregistrement d'une demande d'autorisation, les membres de la commission départementale d'équipement commercial reçoivent communication de cette demande accompagnée de l'arrêté préfectoral fixant la composition de la commission. Or, la réunion de la CDEC peut intervenir jusqu'à quatre mois après le dépôt de ladite demande, délai au-delà duquel l'autorisation est réputée être tacitement accordée (*art. L.752-16 du Code de commerce*).

À noter

Représentant. Par prudence, il est donc recommandé aux maires de désigner un représentant permanent en CDEC afin d'éviter toute contestation ultérieure. Et, en cas d'empêchement dudit représentant, le maire devra en informer rapidement le préfet afin que ce dernier puisse prendre un arrêté complémentaire.

● Vers une réforme de la composition et du rôle des CDEC

Dans une lettre en date du 5 juillet 2005 suivie d'un avis motivé du 12 décembre 2006 adressés à la France, la Commission européenne a contesté la compatibilité de la législation française sur l'équipement commercial avec la liberté d'établissement et la liberté de services (*art. 43 et 49 du Traité CE*) ainsi qu'avec la directive service 2006/123/CE du Parlement européen et du [...]

RÉFÉRENCES

● La loi dite « Royer » du 27 décembre 1973 aujourd'hui codifiée aux articles L.750-1 et suivants du Code de commerce.

● Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU), publiée au JO du 14 décembre 2000, p.19777.

● Projet de loi relatif à la modernisation de l'économie (www.minefi.gouv.fr)

À RETENIR

Seuils

Le projet de loi de modernisation de l'économie, présenté le 28 avril en Conseil des ministres, supprime le régime d'autorisation applicable à l'implantation de nouvelles grandes surfaces lorsque celles-ci ne dépassent pas 1 000 m², contre 300 m² jusqu'à présent. Une « autorité nationale de la concurrence » recherchera et sanctionnera les pratiques anticoncurrentielles.

LE MAIRE ET LA GESTION DE L'URBANISME COMMERCIAL

[...] Conseil du 12 décembre 2006. Plus précisément, en ce qui concerne la composition des commissions départementales d'équipement commercial, la Commission européenne considère que « la participation dans la prise de décision de représentants des intérêts économiques déjà présents, n'est pas justifiée et proportionnée aux objectifs d'intérêt général poursuivis ».

PROJET DE LOI

Les principaux changements prévus par le projet de loi de modernisation de l'économie sont les suivants :

- le seuil à partir duquel la création et l'extension d'un magasin de commerce de détail sont soumises à autorisation est augmenté : il passe de 300 m² à 1000 m² ;
- la nouvelle commission départementale sera composée en majorité d'élus. Elle comprendra en effet, en plus des trois élus actuels, « le président du conseil général ou son représentant » ainsi qu'« un conseiller régional désigné par le conseil régional » (et à Paris deux conseillers régionaux) ;
- aucun membre de la commission ne pourra délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel ou s'il représente ou a représenté une ou des parties ;
- les autorisations d'exploitation ne seront plus conditionnées par la démonstration d'un besoin économique ou d'une demande du marché. Les commissions se prononceront en revanche sur les effets, d'une part en matière d'aménagement du territoire – en ce qui concerne notamment la compatibilité avec les documents d'urbanisme –, d'autre part en matière de développement durable (insertion du projet dans l'environnement en particulier).

Il est donc probable que la place du maire dans la gestion de l'urbanisme commercial s'en trouvera renforcée.

2. Le rôle du maire devant la CNEC

Les décisions des CDEC peuvent faire l'objet d'un recours devant la CNEC (dont le maire n'est pas membre). Toutefois, le maire est susceptible d'intervenir dans cette procédure de la manière suivante :

● Le maire auteur de la saisine de la CNEC

Selon l'article L.752-17 du Code de commerce, « à la seule initiative du préfet, de deux membres de la commission, dont l'un est élu, ou du demandeur, la décision de la commission départementale peut, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de son intervention implicite, faire l'objet d'un recours auprès de la commission nationale d'équipement commercial prévue à l'article L.751-5, qui se prononce dans un délai de quatre mois ».

Le maire peut donc être cet élu (CE, 26 mars 2003, *Sté Garden Center*, req. n° 224347).

● Le maire personnalité consultée par la CNEC

Selon l'article L.752-19 du Code de commerce, à sa demande, le maire de la commune d'implantation du

projet peut être entendu par la CNEC. Il a été jugé que cette audition n'a pas à être autorisée préalablement par le conseil municipal et que le maire n'est pas lié par une motion adoptée par l'organe délibérant de la commune, et qu'il peut donc exprimer une position différente (CE, 15 février 2005, *Association des spectateurs des cinémas Utopia de Saint-Ouen-l'Aumône et Pontoise*).

À noter

Audition du maire. Si l'intérêt personnel d'un maire dans la réalisation d'un équipement commercial l'empêche de siéger en CDEC, ceci ne fait pas obstacle à ce qu'il soit entendu par la CNEC (CE, 30 janv. 2002, *Association de défense et de promotion du commerce drouais*, req. n° 210685).

II. Le rôle indirect du maire en sa qualité d'autorité compétente pour délivrer les permis de construire

Indépendamment du régime des autorisations d'exploitation commerciale, le maire saisi d'une demande de permis de construire portant sur un équipement commercial doit vérifier si le projet est conforme aux principes et réglementation d'urbanisme en vigueur (A). La délivrance du permis de construire n'est toutefois pas totalement indépendante de la législation relative à l'urbanisme commercial puisqu'elle est soumise à des prescriptions particulières (B).

1. Le maire autorité compétente pour apprécier la régularité d'un projet d'équipement commercial au regard du droit de l'urbanisme

Les projets d'équipements commerciaux sont soumis à la législation sur le permis de construire. Le maire est normalement compétent pour accorder ledit permis et son rôle est majeur (art. L.422-1 et L.422-2 du Code de l'urbanisme).

Il doit alors vérifier si le projet est conforme aux règles d'urbanisme en vigueur, alors que les commissions d'équipement commercial sont, elles-mêmes, incompétentes pour examiner ces questions (CE, 17 déc. 1993, *Chambre intersyndicale du commerce de Haute-Normandie*).

Attention

Depuis la loi SRU, la législation propre à l'équipement commercial n'ignore plus totalement le droit de l'urbanisme : les commissions doivent vérifier si les demandes d'exploitation commerciale sont compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (article L.122-1 du Code

de l'urbanisme). Toutefois, le principe d'indépendance des deux régimes d'autorisation est maintenu pour l'ensemble des autres principes et documents d'urbanisme à l'égard desquels les commissions d'équipement commercial ne peuvent pas se référer pour motiver leurs décisions (CE, 2 février 2005, Commune de Saint-Clément-des-Baleines).

Par suite, un moyen tiré de la violation du droit de l'urbanisme ne sera recevable que dans le cadre d'une requête en annulation exclusivement formée à l'encontre du permis de construire autorisant la réalisation d'un équipement commercial (CE, 2 fév. 2005, Commune de Saint-Clément-des-Baleines; CE, 4 oct. 1995, SCI du CEM Brive-Ouest).

Enfin, on rappellera que sur le fondement des articles L.480-1 et L.480-2 du Code de l'urbanisme, le maire est compétent pour faire dresser des procès-verbaux d'infraction et prescrire, par arrêté, l'interruption des travaux dans l'hypothèse où ces derniers seraient réalisés sans autorisation ou en méconnaissance des règles d'urbanisme ou d'utilisation du sol. Ces dispositions sont donc applicables à toute construction, y compris celle portant sur un équipement commercial.

Il a toutefois été jugé que ces articles «qui se bornent à conférer aux autorités administratives compétentes le pouvoir de constater l'existence ou d'ordonner l'interruption des travaux exécutés en méconnaissance des règles d'urbanisme ou d'utilisation du sol, n'autorisait pas le maire (...) à prendre par voie réglementaire l'arrêté attaqué qui avait pour objet d'interdire l'exercice d'une activité commerciale dans une partie de la commune».

Le Conseil d'Etat a également considéré qu'en cas d'atteinte à l'ordre public le pouvoir de police du maire ne peut davantage constituer le fondement légal d'une mesure d'interdiction générale et permanente (CE, 27 mars 1996, Commune de Saint-Martin-d'Uriage).

2. La délivrance d'un permis de construire portant sur un projet soumis à autorisation préalable d'exploitation commerciale

● La lettre du préfet

La demande de permis de construire doit être accompagnée d'une lettre du préfet au demandeur d'une autorisation d'exploitation commerciale lui indiquant que son dossier est complet. L'article R.431-27 du Code de l'urbanisme prévoit en effet que lorsque la construction porte sur un projet soumis à une autorisation d'exploitation commerciale «la demande est accompagnée de la copie de la lettre adressée par le préfet au demandeur de cette autorisation lorsque le dossier joint à la demande d'autorisation a été reconnu complet».

Un permis de construire est donc considéré comme irrégulier s'il est délivré sans qu'il soit justifié que l'autorisation d'exploitation commerciale a effectivement été sollicitée (CAA Nantes, 18 av. 2006, Sté Investimmo Régions).

● L'instruction et la délivrance du permis de construire

Une fois l'autorisation d'exploitation commerciale délivrée par la CDEC, le maire doit s'assurer, avant d'accorder le permis de construire, que le délai de deux mois pendant lesquels un recours peut être formé devant la CNEC est bien expiré. Si la CNEC a été saisie, le maire doit attendre que cette instance ait rendu sa décision (art. L.425-7 du Code de l'urbanisme).

Le maire est d'ailleurs lié par le sens de la décision de la commission d'équipement commercial : il ne peut délivrer un permis de construire portant sur un projet d'exploitation commerciale qui n'a pas été, au préalable, approuvé par ladite commission (CE, 23 mai 1990, M. Y; CE, 17 mars 2004, SCI Rivière).

À noter

Permis de construire. Le maire doit également vérifier qu'au jour où il délivre un permis de construire, l'autorisation d'exploitation commerciale n'est pas périmée. Cette dernière est réputée l'être si une demande recevable de permis de construire n'est pas déposée dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle l'autorisation est accordée. Si la CNEC a été saisie d'un recours, le délai de deux ans court à compter de la date de la notification de la décision de la CNEC (article R.752-33 du Code de commerce).

Par conséquent, le délai d'instruction d'un permis de construire portant sur un projet soumis à autorisation préalable d'équipement commercial est porté de trois mois (délai d'instruction de droit commun : art. 423-23 du Code de l'urbanisme) à sept mois. Et, en cas de recours devant la CNEC le délai d'instruction est encore prolongé de quatre mois (art. R.423-30 et R.423-36 du Code de l'urbanisme). ■