

Article L. 480-1 du code de l'urbanisme : l'obligation de faire dresser un procès-verbal d'infraction ne s'applique qu'en cas de travaux exécutés en méconnaissance des prescriptions d'un permis de construire

Lire les conclusions de :

Nelly Ach

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Antoine de Griève

Police de l'urbanisme, aménagement commercial et sécurité juridique : l'impossible répression d'une situation légalement cristallisée

DÉCISION DE JUSTICE

TA Dijon – N° 2301451 – 25 septembre 2025 – C [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Permis de construire, Autorisation d'exploitation commerciale, Surface de vente, Aménagement commercial, L. 752-23 du code de commerce, L. 480-1 du code de l'urbanisme, L. 752-1 du code de commerce

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note d'avocat

Résumé

¹ Le tribunal administratif de Dijon a été saisi de recours dirigés contre les refus opposés par l'autorité administrative de mettre en œuvre les pouvoirs de police qu'elle tire de l'article L. 752-23 du code de commerce et des articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme.

² Il a ainsi été conduit à s'interroger sur sa compétence en premier ressort au détriment de celle de la cour administrative d'appel, sur l'intérêt à agir d'une société concurrente de celle ayant bénéficié du permis de construire et enfin sur les conséquences de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la surface de vente retenue pour la détermination des projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale (CE, 16 novembre 2022, *Société Poulbric*, n° 462720, B).

³ La particularité de ces dossiers réside dans le fait que le permis de construire a été accordé à une époque où le sas d'entrée affecté à la circulation de la clientèle et n'accueillant aucune marchandise n'était pas intégré à la surface de vente. En conséquence, la délivrance du permis de construire n'avait pas été précédée de la saisine de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) et l'autorisation d'urbanisme ne tenait pas lieu d'autorisation d'exploitation commerciale.

⁴ Sur le volet urbanistique, le tribunal administratif rejette les conclusions dirigées contre les refus opposés par le maire et par le préfet de dresser un procès-verbal d'infraction, de mettre en demeure la société bénéficiaire du permis de régulariser son projet de création d'un magasin et d'ordonner l'interruption des travaux au motif que le non-respect des règles régissant les autorisations d'exploitation commerciale n'entre pas dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme et qu'en toute hypothèse, les travaux ont été réalisés conformément au permis de construire qui n'a fait l'objet d'aucun recours en excès de pouvoir et a ainsi acquis un caractère définitif.

⁵ Sur le volet relatif à l'exploitation commerciale, le tribunal administratif rejette les conclusions dirigées contre le refus du préfet de dresser un procès-verbal d'infraction, de mettre en demeure la société de régulariser son projet et d'interdire l'ouverture du commerce au public jusqu'à régularisation effective au motif qu'à la date de la décision contestée, le magasin n'avait pas encore ouvert au public de sorte que l'exploitation illicite d'une surface de vente au sens de l'article L. 752-23 du code de commerce n'était pas établie.

17-05, Compétence, Compétence à l'intérieur de la juridiction administrative

68-06-01-02, Urbanisme et aménagement du territoire, Règles de procédure contentieuse spéciales, Intérêt à agir en urbanisme

14-02-01-05, Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique, Réglementation des activités économiques, Activités soumises à réglementation, Aménagement commercial

68-03-05, Urbanisme et aménagement du territoire, Permis de construire, Contrôle des travaux

Conclusions du rapporteur public

Nelly Ach

rapporteuse publique au tribunal administratif de Dijon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10140](https://doi.org/10.35562/alyoda.10140)

¹ En 2021, la société Lidl, désireuse de s'implanter à Daix, a profité de l'existence d'un local commercial vide situé au n° 54, rue de Dijon, pour déposer une déclaration préalable de travaux tendant uniquement à en modifier les façades et le parking. Une décision de non opposition lui a été accordée par le maire de la commune le 10 août 2021. Considérant cette décision illégale, la société Les Arandes, qui exploite le Super U implanté dans la commune voisine, a alerté à la fois le préfet de la Côte-d'Or et le maire. Le préfet, qui n'était plus dans les délais, a alors refusé de déférer la décision à la juridiction administrative ; quant au maire de Daix, il a effectivement, par arrêtés des 3 et 5 novembre 2021, décidé de retirer la décision de non-opposition à déclaration préalable et de s'y opposer formellement en considérant, comme le lui suggérait la société Les Arandes, que le projet relevait du régime du permis de construire. Qu'à cela ne tienne, la société Lidl déposa une demande de permis de construire tendant à aménager les locaux existants et à modifier le nombre de places de stationnement. Le permis lui fût accordé par arrêté du maire de Daix le 13 septembre 2022 et n'a pas été contesté. Sauf que par des courriers du 23 janvier 2023, la société Les Arandes, estimant que cette autorisation d'urbanisme aurait dû, compte tenu de sa surface de vente, être précédée d'une autorisation d'exploitation commerciale accordée par la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), a invité à la fois le préfet de la Côte-d'Or et le maire de Daix à mettre en œuvre les pouvoirs de police qu'ils tirent respectivement des dispositions de l'article L. 752-23 du code de commerce et des articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme.

² Par sa requête n° 2301451, la société Les Arandes vous demande d'annuler le refus implicite opposé par le maire à sa demande de dresser un procès-verbal d'infraction au titre de ses pouvoirs de police de l'urbanisme.

³ Par sa requête n° 2301452, cette même société vous demande d'annuler le refus implicite opposé par le préfet à sa demande tendant à ce qu'il mette en demeure la société Lidl de régulariser son projet et à ce qu'il interdise l'ouverture au public du magasin dans l'attente de cette régularisation.

⁴ De nombreuses questions préalables se posent dans ces dossiers.

5

La première, qui sera rapidement traitée, est celle de votre compétence en premier ressort au détriment de celle de la cour administrative d'appel. En effet, en application de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme, combiné à l'article L. 752-17 du code de commerce,

« 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 prévu à l'article L. 425-4 ».

6

Même en faisant une interprétation large de ces dispositions, c'est-à-dire en y intégrant l'ensemble des litiges relatifs à de tels permis de construire et non uniquement les recours en excès de pouvoir dirigés contre ces autorisations (pour la focale large adoptée par le Conseil d'État au sujet d'un recours indemnitaire, voir CE, 2 mars 2022, *Société Distaff*, n° 440079, B), que ces permis soient envisagés sous l'angle de l'urbanisme ou sous celui de l'exploitation commerciale, c'est une approche purement formelle à laquelle il convient de se raccrocher. Pour le dire autrement, soit le permis vaut autorisation d'exploitation commerciale et a été soumis pour avis à une CDAC, alors la cour est compétente (CE, 14 novembre 2018, *Commune de Vire-Normandie et Société LIDL*, n° 413246 et n° 413337, B ; CE, 18 novembre 2020, *Société MG Patrimoine et autres*, n° 420857 et n° 420905, B). Soit le permis de construire n'a pas été précédé de la saisine de la CDAC - quand bien même cette formalité aurait dû être réalisée - ou ne l'a été que pour avis, en particulier lorsque la surface de l'équipement commercial est comprise entre 300 et 1 000 m² (CE, 24 juillet 2024, *Société Distribution Casino France*, n° 464565, B) et le permis ne vaut pas autorisation d'exploitation commerciale ; le tribunal administratif demeure alors compétent en premier ressort (pour des exemples récents de cours déclinant leur compétence en l'absence de saisine de la CDAC, voir ordonnance CAA Lyon, 28 février 2025, *Société Neudis*, n° 25LY00499 ; ordonnance CAA Versailles, 16 mars 2023, *Société d'exploitation de supérettes et société NB exploitation*, n° 21VE01694). En l'espèce, en dépit de l'argumentation de la société requérante tendant à établir que le projet aurait dû faire l'objet d'une autorisation d'exploitation commerciale, le litige relève bien de votre compétence en premier ressort.

7

La question suivante porte sur l'intérêt à agir de la société Les Arandes qui se présente comme un professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise du projet, est susceptible d'être affectée par ce dernier. En tant que telle, elle serait recevable, en vertu de l'article L. 752-17 du code de commerce, à saisir la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)

contre l'avis de la CDAC si celle-ci avait été consultée et à saisir la juridiction administrative d'un recours en excès de pouvoir contre le permis de construire en tant seulement d'ailleurs qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale (v. art. L. 600-1-4 du code de l'urbanisme qui limite du même coup la recevabilité des moyens susceptibles d'être soulevés par l'entreprise concurrente). Sauf que, ainsi qu'il a été dit, à supposer que la CDAC ait dû être saisie, l'arrêté du 13 septembre 2022 porte exclusivement permis de construire et non autorisation d'exploitation commerciale. Si vous étiez dans un litige dirigé directement contre cette autorisation d'urbanisme, il conviendrait d'appliquer les critères restrictifs de l'intérêt à agir issus de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ; en d'autres termes, la société requérante, qui gère un commerce concurrent de celui autorisé par le projet, ne pourrait se prévaloir que des atteintes à ses conditions d'exploitation susceptibles de naître des caractéristiques particulières de la construction envisagée, à l'exclusion de sa qualité d'entreprise concurrente du secteur concerné (CE, 22 février 2002, *Société France Quick SA*, n° 216088, B et pour des illustrations récentes, CAA Bordeaux, 29 avril 2025, *Société Saint Jean Beach Real Estate Invest et autres*, n° 22BX00957 ; CAA Douai, 23 novembre 2023, *Société Mottin et société July*, n° 22DA01274 avec les conclusions d'Aurélien Gloux-Saliou). Le fait que la qualité de concurrent d'un équipement commercial ne donne pas intérêt pour contester le permis de construire ledit équipement vaut alors même que, selon le requérant, la délivrance du permis de construire aurait dû être précédée d'une autorisation d'exploitation commerciale (CE, 7 juillet 1995, n° 101500, B ; 29 décembre 1995, *Commune de Vernouillet*, n° 116655, C, références citées par Jean François de Montgolfier dans ses conclusions sur CE, 24 juillet 2024, *Société Distribution Casino France*, n° 464565, B, préc.). En l'espèce, la société Les Arandes se borne à faire état d'un préjudice commercial lié à l'installation d'un supermarché concurrent mais n'invoque aucune caractéristique particulière de la construction qui serait cause de ce préjudice. Elle ne se prévaut donc d'aucun intérêt urbanistique lié par exemple au stationnement ou au flux de circulation, susceptible de lui conférer un intérêt pour agir contre le permis de construire. Cependant, on rappelle que vous n'êtes pas dans le cadre d'un contentieux dirigé directement contre l'autorisation d'urbanisme ; la configuration est originale puisque la société requérante vous demande d'annuler les refus opposés par le préfet et le maire de mettre en œuvre les pouvoirs de police qu'ils tiennent du code de commerce et du code de l'urbanisme.

8

Dans le dossier n° 2301452 dirigé contre le refus du préfet de mettre en œuvre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 752-23 du code de commerce, il convient de raisonner par analogie avec les rares décisions prononcées en la matière, le plus souvent sur des requêtes formées par des associations de commerçants ou de défense du cadre

de vie ; dans ces hypothèses, le juge fait appel aux règles classiques tenant à l'objet statutaire de l'association et à son ressort géographique, comme il le fait traditionnellement en contentieux général de l'excès de pouvoir (TA Marseille, 18 décembre 2023, *Association En toute franchise*, n° 2001929). La société requérante exploitant un supermarché concurrent à 1,5 kilomètre du commerce autorisé, il nous semble que vous pourrez reconnaître son intérêt à agir.

⁹ Dans le dossier n° 2301451 dirigé contre le refus du maire de mettre en œuvre les pouvoirs qu'il détient, au nom de l'État en sa qualité d'auxiliaire de l'autorité judiciaire, au titre de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, l'intérêt à agir ne nous paraît pas contraint par le cadre restrictif posé par l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. Certes, ces dispositions portent sur les décisions relatives à l'occupation ou à l'utilisation du sol. Cependant, par analogie avec ce qu'a jugé le Conseil d'État s'agissant de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme relatif à l'obligation de notifier les recours (voir CE, 6 mars 2009, *Société immobilière d'Ornon*, n° 305905, B), l'intérêt pour agir contre un refus de constat d'infraction doit être apprécié de façon plus souple, dès lors que la demande refusée tend seulement à faire constater objectivement des infractions pénales par le maire (conclusions Stéphane Eustache sur CAA Douai, 28 mai 2025, n° 23DA01205 ; CAA Nantes, 11 février 2025, *EARL B*, n° 23NT01613). Vous pourriez malgré tout hésiter à retenir l'intérêt à agir de la société Les Arandes dans la mesure où, d'une part, la jurisprudence, sans se référer à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, demeure relativement exigeante (CAA Toulouse, 3 octobre 2024, n° 22TL21976 ; CAA Marseille, 22 juin 2023, n° 21MA00836) et, d'autre part, ladite société exploite un établissement situé à 1,5 kilomètre, de surcroît sur le territoire de la commune voisine. Quoiqu'il en soit, si vous nous suivez sur le fond, vous n'aurez probablement pas à trancher expressément cette question.

¹⁰ Le cadre du litige est le suivant. En vertu de l'article L. 425-1 du code de l'urbanisme, le permis de construire est susceptible de tenir lieu d'autorisation au titre d'une législation distincte telle qu'une autorisation d'exploitation commerciale. Celle-ci est nécessaire notamment lorsque, en application de l'article L. 752-1 du code de commerce, le projet porte sur la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m² résultant de la transformation d'un immeuble existant. En l'espèce, si le bâtiment existant passe de 3 070 m² à 3 187 m² tout compris (logement, commerce, entrepôt et bureau), la surface dédiée exclusivement à la vente a vocation à être, selon la société bénéficiaire du permis, tout juste inférieure à 1 000 m². Or, la société Les Arandes note que cette surface ne comprend pas le sas d'entrée de 42,80 m² qui, en vertu de

la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État, aurait dû être comptabilisé, faisant ainsi passer la surface de vente au-delà du seuil de 1 000 m² (CE, 16 novembre 2022, *Société Poulbric*, n° 462720, B qui intègre le hall d'accueil de la clientèle dans la surface de vente et revient ainsi sur CE, 6 juin 2018, *Société Hurtevent*, n° 405608, B, lequel retenait une définition plus restrictive de la surface de vente en urbanisme commercial ; ce faisant, le Conseil d'État se rapproche de la jurisprudence extensive applicable pour le calcul de la taxe sur les surfaces commerciales, la Tascom, elle-même assise sur la surface de vente, voir par exemple CE, 12 novembre 2018, *Société Brun Valence Motor*, n° 414714 et l'analyse de la jurisprudence *Société Poulbric*, de même que les arrêts de cours rendus récemment, ne font aucun doute quant à son application au-delà du champ de la Tascom). La société Les Arandes déduit de ce constat que le maire était tenu de dresser un procès-verbal d'infraction aux règles d'urbanisme et le préfet de mettre en demeure la société Lidl de régulariser sa situation en sollicitant une autorisation d'exploitation commerciale auprès de la CDAC et, dans l'attente, d'interdire l'ouverture au public des surfaces de vente.

11

Dans le dossier n° 2301451 propre au volet urbanistique des pouvoirs de police du maire, nous ne sommes pas enclins à suivre le raisonnement de la société requérante. En effet, le droit applicable, d'autant plus dans sa version issue du rapport du groupe de travail présidé par Christine Maugué, remis en janvier 2018, vise justement à réduire l'incertitude quant à l'existence d'un risque pénal en cas d'exécution de travaux de construction conformes à une autorisation de construire définitive, mais qui méconnaîtraient des dispositions du plan local d'urbanisme et, par extension, d'autres dispositions législatives ou réglementaires. C'est dans ce but qu'en vertu de l'article L. 610-1 du code de l'urbanisme,

« sauf en cas de fraude, le présent article [relatif aux infractions aux règles d'urbanisme] n'est pas applicable lorsque le bénéficiaire d'une autorisation définitive relative à l'occupation ou l'utilisation du sol, délivrée selon les règles du présent code, exécute des travaux conformément à cette autorisation ».

12

Dans le même esprit, l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme dispose :

« Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire : 1° Le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique »

13

que dans des conditions restrictives et dans certaines zones particulièrement protégées. En outre, depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL), il n'est plus possible de solliciter et d'obtenir la démolition d'un immeuble dont la construction a fait l'objet d'un permis de construire en se prévalant de son illégalité, sans obtenir au préalable l'annulation de celui-ci par la juridiction administrative pour excès de pouvoir, et ce, quelle que soit la date du permis de construire ou de l'achèvement des travaux. Quant à la jurisprudence judiciaire, elle a toujours considéré que des travaux effectués sur le fondement d'une autorisation ne sont pas constitutifs d'une infraction, même si celle-ci venait à être ultérieurement rapportée par l'autorité administrative ou annulée par le juge administratif (voir Cass. crim., 15 février 1995, *Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer*, n° 94-80.739 ; CE avis, 13 décembre 1977, EDCE 1977, p. 181 et plus récemment CE, 26 juin 2013, *SCI Danjou*, n° 344331, B avec les conclusions de Xavier de Lesquen, qui juge expressément que le maire

« ne peut légalement prendre un arrêté interruptif pour des travaux exécutés conformément aux autorisations d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision et ce même s'il estime que les travaux en cause méconnaissent les règles d'urbanisme et notamment le document local d'urbanisme »).

14

En l'espèce, il n'y a évidemment pas eu de fraude dès lors que le revirement de jurisprudence opéré par le Conseil d'État sur la façon de calculer la surface de vente à même de justifier l'obligation de solliciter une autorisation d'exploitation commerciale, est postérieur à la délivrance du permis de construire accordé à la société Lidl. En outre, l'illégalité ne toucherait pas directement l'autorisation d'urbanisme mais davantage le fait qu'elle ne tienne pas lieu, par ailleurs, d'autorisation au titre d'une législation distincte (CAA Marseille, 5 mars 2020, *SCI AMG Promotion*, n° 19MA03044 qui juge le moyen tiré de la méconnaissance du code de commerce inopérant à l'encontre d'un permis de construire ; également TA Nice, 12 décembre 2018, *Association En Toute Franchise Département des Alpes-Maritimes*, n° 1605166, confirmé par CAA Marseille, 26 juin 2023, n° 22MA03122, le tribunal administratif ayant expressément considéré que l'autorisation d'exploitation commerciale se distingue de l'autorisation de construire et se trouve soumise uniquement à la législation commerciale ; par suite, le non-respect des règles régissant les autorisations d'exploitation commerciale n'entre pas dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme) ; or, ce n'est pas au maire de prendre les sanctions qui s'imposent dans une telle hypothèse (CE, 18 janvier 2017, *Association En toute franchise Région PACA*, n° 396343, C avec les conclusions de Frédéric Dieu). Enfin, ainsi qu'il a été dit, le permis

de construire lui-même n'a fait l'objet d'aucun contentieux et a acquis un caractère définitif ; en outre, il n'est pas établi, ni même allégué d'ailleurs, que les travaux n'auraient pas été réalisés conformément au dossier de demande sur la base duquel il a été délivré. Pour toutes ces raisons, il ne saurait être reproché au maire de Daix de s'être abstenu de faire dresser un procès-verbal d'infraction au motif que la société Lidl n'était pas titulaire d'une autorisation d'exploitation commerciale.

15

Dans le dossier n° 2301452, il est reproché au préfet de ne pas avoir mis en œuvre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 752-23 du code de commerce, d'interdire au public la surface de vente exploitée illicitement dans l'attente de la régularisation de la situation. Pour rappel, à la date de dépôt de la demande de permis de construire, l'interprétation des dispositions du code de commerce conduisait à exclure de la surface de vente les halls d'accueil accessibles à la clientèle. Dans une hypothèse plus ou moins comparable qui s'est présentée dans le cadre d'un litige dirigé directement contre le permis de construire un commerce, le tribunal administratif de Marseille a jugé qu'en excluant le hall de la surface de vente, la société pétitionnaire n'avait pas commis de fraude ou déclaré des informations manifestement erronées. En conséquence, en s'abstenant de transmettre la demande de permis de construire au secrétariat de la CDAC comme l'exigeait l'article R. 423-13-2 du code de l'urbanisme au regard des modalités de calcul nouvellement définies par le Conseil d'État, le maire n'avait pas entaché l'autorisation d'urbanisme contestée d'illégalité (TA Marseille, 11 juin 2024, *Association En toute franchise Bouches-du-Rhône et autres*, n° 2307600, C+). Par ailleurs, pour des raisons évidentes de sécurité juridique, une circulaire relative aux modalités de calcul de la surface de vente en matière d'aménagement commercial, édictée le 15 novembre 2023, prévoit expressément que c'est seulement à compter de la date de l'arrêt du Conseil d'État procédant au revirement de jurisprudence, soit à compter du 16 novembre 2022, que les demandes d'autorisations d'exploitation commerciale doivent tenir compte des nouvelles modalités de calcul de la surface de vente. Et c'est uniquement en cas de mise en œuvre par le préfet de la procédure de sanction administrative prévue à l'article L. 752-23 du code de commerce, en cas d'exploitation illicite – sous-entendu en raison de l'inapplication des nouvelles modalités de calcul postérieurement au 16 novembre 2022 – que la demande de régularisation des surfaces non comptabilisées devra prendre en compte cette nouvelle définition. Plus largement, si, en 1968, le professeur Rivero déduisait de la possibilité pour le juge de formuler une règle nouvelle sa nécessaire rétroactivité au détriment de la sécurité juridique (« La rétroactivité de la règle jurisprudentielle », AJDA 1968, p. 15), on sait que, notamment sous l'influence des juridictions européennes, l'effet dans le temps du revirement de

jurisprudence a été largement encadré. Certes, le professeur Carbonnier affirmait encore en 2002 dans son Introduction au droit civil (PUF, Themis, 2002) que « le revirement jurisprudentiel est rétroactif par nature ». Depuis, la situation a nettement évolué (pour une analyse particulièrement complète des prémices de cette mutation, v. les conclusions de Benoit Bohnert sur CE, Section, 19 avril 2013, *Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême*, n° 340093, A). Pour ne prendre que quelques exemples, le nouveau recours contre les contrats administratifs inauguré par la jurisprudence CE, Assemblée, 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, n° 291545, A, n'a produit des effets que pour l'avenir, c'est-à-dire uniquement pour les contrats dont la procédure de passation a été engagée postérieurement à la date de lecture de l'arrêt du Conseil, en raison de l'impératif de sécurité juridique tenant à ce qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux relations contractuelles en cours. Selon une logique comparable, il a été jugé que l'intervention d'un revirement de jurisprudence postérieurement à la clôture de l'instruction d'une instance en cours oblige le juge, s'il entend régler l'affaire sur un terrain dont les parties n'avaient pas été mises à même de débattre, à rouvrir l'instruction en les invitant à s'exprimer sur les conséquences à tirer de la décision du Conseil d'État (CE, Section, 19 avril 2013, *Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême*, n° 340093, A, préc.). Plus récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a censuré l'application aux affaires en cours de la célèbre jurisprudence CE, 13 juillet 2016, n° 387763, A, consistant à limiter le délai de recours contre une décision individuelle non notifiée ou notifiée sans mention des voies et délai de recours (CEDH, 9 novembre 2023, *L. et autres c. France*, n° 72173/17). Pour le dire autrement, s'il existe un principe selon lequel la loi nouvelle, comme la règle jurisprudentielle nouvelle, s'appliquent immédiatement aux situations en cours, c'est sous réserve soit que la loi ou la jurisprudence n'en dispose autrement – ce qui n'est pas exactement le cas en l'espèce – soit que la situation soit juridiquement cristallisée. Or, au moment où la société Lidl a déposé sa demande de permis de construire, au moment où le service instructeur l'a examinée, aucun n'était en mesure de se dire qu'il convenait d'intégrer le hall d'accueil aux surfaces de vente et ainsi de soumettre le projet à la CDAC en vue de la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale. Contrairement à l'hypothèse d'un recours en excès de pouvoir dirigé directement contre une autorisation ou un refus d'autorisation, en l'espèce, à la date à laquelle la société Les Arandes a demandé au préfet de mettre en œuvre les pouvoirs qu'il tient du code de commerce, la situation était juridiquement cristallisée (voir CE, 14 juin 2004, *SCI Saint Lazare*, n° 238199, B avec les conclusions du président Sénors, pour l'application immédiate de la jurisprudence Ternon). Ainsi, sauf à fragiliser l'ensemble des permis de construire ne valant pas

autorisation d'exploitation commerciale au motif que les sociétés pétitionnaires et les services instructeurs n'avaient pas intégré des surfaces que le Conseil d'État lui-même ne qualifiait pas d'espaces de vente au sens de l'article L. 752 1 du code de commerce, nous vous invitons à vous en tenir aux termes de la circulaire du 15 novembre 2023 laquelle, en modulant dans le temps la mise en œuvre de la jurisprudence, n'en limite selon nous ni le sens, ni la portée (CE, 23 juillet 2012, *Association enfances et famille d'adoption*, n° 347677, B). Vous jugerez ainsi que le préfet n'a pas commis d'erreur de droit en s'abstenant de fermer au public tout ou partie de la surface de vente et de mettre en demeure la société Lidl de régulariser la situation.

16

Par ces motifs, nous concluons au rejet des deux requêtes, y compris les conclusions à fin d'injonction et au rejet des conclusions formées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative étant précisé que la commune n'est qu'observatrice et ce dans les deux dossiers.

Note d'avocat

Police de l'urbanisme, aménagement commercial et sécurité juridique : l'impossible répression d'une situation légalement cristallisée

Antoine de Griève

Élève-avocat EDARA

DOI : [10.35562/alyoda.10320](https://doi.org/10.35562/alyoda.10320)

¹ *Les jugements du tribunal administratif de Dijon du 25 septembre 2025 précisent l'articulation entre droit de l'urbanisme et droit de l'aménagement commercial dans le cadre des PCTLAEC. Si la présente note porte sur le premier jugement n° 2301451, relatif au refus du maire de dresser procès-verbal sur le fondement du code de l'urbanisme, celui-ci est indissociable du second, le n° 2301452, dès lors qu'ils procèdent d'une même situation factuelle et éclairent conjointement la répartition des pouvoirs de police. Le tribunal rappelle l'autonomie des deux législations et juge que l'absence d'autorisation commerciale est sans incidence sur la légalité des travaux dès lors qu'ils sont conformes à un permis de construire définitif, excluant toute infraction urbanistique. Il refuse en outre toute remise en cause liée à un revirement jurisprudentiel postérieur, au nom de la sécurité juridique. Ces décisions confirment ainsi la stricte délimitation des polices et la protection des situations acquises.*

² Il est admis, depuis la Loi dite Pinel du 18 juin 2014 [1], que les projets d'aménagement commercial font l'objet de permis de construire tenant lieu d'exploitation commerciale (PCTLAEC) [2], brouillant peu à peu les limites entre droit de l'urbanisme et droit de l'aménagement commercial, en rupture au principe d'indépendance des législations [3]. Pour autant, ces deux législations restent bel et bien distinctes, séparées entre le code de l'urbanisme et le code de commerce.

³ Les deux jugements du tribunal administratif de Dijon du 25 septembre 2025 en sont une illustration claire et particulièrement intéressante, en ce qu'ils précisent les contours des différentes prérogatives de poursuite résultant de chaque législation ainsi que leur application dans le temps.

⁴ En effet, le tribunal était saisi, dans une première instance, par une société gérante d'un supermarché d'un recours dirigé contre le refus du maire de la commune de Daix de faire dresser, en application de [l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme](#) [4], un procès-verbal d'infraction à l'encontre d'une société concurrente ayant effectué des

travaux d'extension et d'aménagement d'un local commercial. Elle soutenait que ces travaux auraient dû faire l'objet d'une autorisation commerciale dès lors que la surface de vente aurait dû prendre en compte la surface du hall d'accueil du magasin et donc obtenir un avis favorable de la commission départementale de l'aménagement commercial avant la délivrance du permis [5].

5 Par une requête distincte [6], la même société requérante contestait également le refus opposé par le préfet de Côte-d'Or de dresser procès-verbal, mais cette fois-ci en application des dispositions du code de commerce [7].

6 Il convient de préciser qu'entre la délivrance du permis de construire et le dépôt des requêtes, le Conseil d'Etat avait effectué un revirement de jurisprudence quant au calcul de la surface de vente et la prise en compte de la surface du hall d'accueil [8].

7 Le tribunal était donc à la fois saisi d'une question relative à l'imbrication des dispositions du code de l'urbanisme et du code de commerce mais également quant à l'application dans le temps des revirements de jurisprudence.

8 La solution, bien que prévisible, a le mérite d'être clarifiée, puisque le tribunal réaffirme la délimitation entre chaque législation (I) et la cristallisation des droits issus d'une autorisation délivrée avant le revirement d'une jurisprudence (II).

I. Le constat d'une infraction impossible : la stricte délimitation de la police de l'urbanisme face à la législation de l'aménagement commercial

9 Après avoir précisé que le défaut d'autorisation d'exploitation commerciale était étranger aux dispositions du code de l'urbanisme (A.), le tribunal a également rappelé que des travaux réalisés dans le respect d'une autorisation d'urbanisme définitive ne peuvent constituer une quelconque infraction (B.).

A. Le défaut d'autorisation d'exploitation commerciale : une irrégularité étrangère aux articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme

10 Dans son premier jugement portant sur le refus du maire de procéder au procès-verbal en vertu des dispositions du code de l'urbanisme, le tribunal s'attache à rappeler dans son deuxième considérant les dispositions des articles L. 480-1, L. 480-2 et L. 480-4 du code de

l'urbanisme puis, dans le considérant suivant, l'évolution du cadre relatif aux permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale.

11 Comme nous avons pu l'indiquer en introduction, le tribunal rappelle ainsi qu'avant la loi du 18 juin 2014, l'autorisation d'exploitation commerciale devait être obtenue préalablement à la délivrance de l'autorisation de construire. En effet, cette loi a introduit à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme la faculté pour un permis de construire, de valoir autorisation d'exploitation commerciale dès lors que la commission départementale ou nationale d'aménagement commercial a rendu un avis favorable.

12 C'est après ce rappel de l'évolution du cadre juridique que le tribunal souligne que si les deux autorisations sont désormais liées, elles n'en restent pas moins distinctes puisque fondées sur des législations différentes. Cette solution n'est pas surprenante dès lors que le Conseil d'Etat avait d'ores-et-déjà statué en ce sens [9], suivi quelque peu de temps avant le jugement commenté par la cour administrative d'appel de Bordeaux [10].

13 Il est ici pertinent de relever que le législateur avait été très clair en la matière en précisant dans un article L. 600-1-4 introduit dans le code de l'urbanisme que

« lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du présent code, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. ».

14 Le jugement commenté n'est donc pas novateur en l'espèce mais il permet de préciser l'obligation de dresser procès-verbal qui pèse sur l'autorité administrative, et en premier lieu le maire, en vertu de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme

15 Or, il s'agissait ici précisément du non-respect de règles relatives à la surface de vente, et donc portant sur l'autorisation commerciale et non celle d'urbanisme.

16 La question pouvait néanmoins subsister quant à ce que cette question de surface de vente puisse avoir un impact sur l'autorisation d'urbanisme. La réponse du tribunal s'avère limpide en la matière (B.).

B. La protection attachée à un permis de construire définitif : l'impossibilité d'interrompre des travaux réalisés en conformité à l'autorisation d'urbanisme

¹⁷ Après avoir rappelé cette distinction entre permis de construire et autorisation d'exploitation commerciale qui constituent deux volets différents d'une même décision, le tribunal est amené à trancher la question de savoir si, malgré cette distinction, le maire devait en l'espèce dresser un procès-verbal

¹⁸ La subtilité résidait ici, comme nous avons pu le préciser en introduction, dans le fait que les modalités de calcul des surfaces de vente avaient fait l'objet d'un revirement entre la délivrance du permis de construire et les demandes de dresser procès-verbaux. La requérante soutenait ainsi qu'avec les nouvelles modalités de calcul prenant en compte la surface du hall d'accueil, la société pétitionnaire aurait dû passer devant la commission départementale de l'aménagement commercial et donc que, par voie de conséquence, l'autorisation d'urbanisme était viciée.

¹⁹ Tirant la conséquence logique de l'indépendance entre ces deux domaines qu'il a rappelée, le tribunal rejette le moyen soulevé par la requérante :

« La société [requérante] n'est donc pas fondée à faire valoir que le maire de Daix aurait été tenu, dès lors que la construction du supermarché litigieux aurait, selon elle, nécessité, à raison de la non-prise en compte du sas d'entrée du magasin dans le calcul de la surface de vente, la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale, de faire dresser, sur le fondement des dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, un procès-verbal aux fins de faire constater l'infraction dont elle se prévaut. » [11]

²⁰ Le tribunal conclut son raisonnement de manière limpide, en indiquant que le maire

« ne [pouvait] légalement prendre un arrêté interruptif pour des travaux exécutés conformément aux autorisations d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision et ce même s'il estime que les travaux en cause méconnaissent les règles d'urbanisme et notamment le document local d'urbanisme » [12].

²¹ Ainsi, le jugement commenté rappelle que la compétence du maire – ou plutôt son obligation – de dresser procès-verbal est bien conditionnée par l'existence d'une infraction au droit de l'urbanisme,

qui ne peut aucunement être constituée dès lors que les travaux ont été exécutés conformément à une autorisation délivrée et non retirée.

22 Or, le tribunal relève bien en l'espèce que les travaux ont bien été réalisés en conformité avec le permis de construire délivré le 13 septembre 2022 qui n'a fait l'objet d'aucun recours [13].

23 La décision réaffirme ainsi un principe classique : la police répressive de l'urbanisme ne peut servir à remettre indirectement en cause un permis devenu définitif. Cette position rejoint la jurisprudence selon laquelle une construction conforme à un permis en vigueur ne saurait être regardée comme irrégulière tant que ce permis n'a pas été retiré ou annulé [14] et ce, même si l'on pouvait estimer que l'urgence est présumée [15].

24 Cette lecture a été consacrée par le Conseil d'Etat quelques mois plus tard dans un arrêt du 30 décembre 2025 [16], dans lequel il indique, à la lumière des travaux parlementaires [17], que

« lorsque les travaux en cause sont conformes à une autorisation d'urbanisme, l'autorité compétente, alors même qu'elle estimerait que cette autorisation a été accordée en méconnaissance des règles d'urbanisme applicables, ne saurait délivrer aucune mise en demeure tant que cette autorisation n'a pas fait l'objet d'une annulation par le juge administratif » [18].

25 Cette solution illustre en effet la dimension spécifique de ce pouvoir de police du maire [19], auxiliaire de l'autorité judiciaire [20], qui exerce en la matière une compétence administrative et non pénale [21], bien qu'elle soit fondée sur une infraction pénale [22]. La compétence de la juridiction administrative en la matière en est l'expression.

26 Derrière cette solution se trouve également une autre considération : celle du principe de sécurité juridique face à un revirement de jurisprudence par la cristallisation des droits acquis en vertu d'une autorisation d'urbanisme (II.).

II. Le revirement *Poulbric* et la sécurité juridique : la cristallisation des situations

27 La cristallisation des droits issus d'une autorisation d'urbanisme permet de mettre en évidence l'inapplicabilité rétroactive du revirement *Poulbric* (A), y compris à l'exigence d'autorisation d'exploitation commerciale (B').

A. L'inapplicabilité rétroactive du revirement *Poulbric*

28 Comme indiqué précédemment, la société requérante entendait tirer argument du revirement opéré par le Conseil d'État dans l'arrêt *Poulbric* [23], relatif au calcul de la surface de vente, pour soutenir que le projet aurait dû être soumis à autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

29 La question était dès lors de savoir si ce revirement de jurisprudence devait avoir un quelconque effet sur le permis de construire délivré quelques mois avant l'arrêt *Poulbric* du Conseil d'Etat.

30 Bien qu'aujourd'hui il apparait sensé de se tenir à la date de la décision pour apprécier le droit applicable, il convient de rappeler que le principe est normalement celui de la rétroactivité des évolutions de la jurisprudence [24]. Longtemps attaché à ce principe décrit par Jean Rivero comme un inévitable « grincement » [25] en ce qu'il induit d'appliquer une règle nouvelle à des personnes qui ne pouvaient en avoir connaissance par le passé, le Conseil d'Etat a dû, face à l'évolution du droit européen [26], au rapport Molfessis [27], et aux encouragements de la doctrine en ce sens [28], consentir à la modulation des effets de tels revirements.

31 Il s'agissait de distinguer deux dimensions de la règle jurisprudentielle qui, selon Bertrand Seiller [29], est l'expression d'un pouvoir normatif « d'interprétation » ou « autonome », la première ayant une seule dimension déclarative et la seconde venant préciser les modalités concrètes d'application nécessitant pour le juge de dégager un critère normatif.

32 Cette seconde dimension induit le caractère précaire du cadre juridique applicable face aux revirements de la jurisprudence, c'est ainsi que le Conseil d'Etat a dû affirmer [30] le principe de sécurité juridique ou de « confiance légitime » pour reprendre les termes du droit européen, selon lequel changement ultérieur de jurisprudence ne peut remettre en cause une situation légalement constituée [31].

33 Il faut ici souligner le caractère propice de la matière de l'aménagement commercial pour le principe de sécurité juridique, puisque la question de la modulation dans le temps des effets de la jurisprudence s'est posée pour la première fois de manière sérieuse dans une affaire d'aménagement commercial. [32]

34 Dans le cas d'espèce, le tribunal administratif a donc logiquement relevé, au vu de sa jurisprudence, que le permis de construire avait été délivré avant le revirement opéré par le Conseil d'Etat, et qu'il respectait donc pleinement le droit en vigueur à ce moment-là.

B. L'absence d'exploitation illicite et l'impossibilité d'engager une procédure répressive commerciale

35 Le second jugement rendu le même jour portait, comme indiqué en introduction, sur le refus du préfet de dresser procès-verbal d'infraction, de mettre en demeure la société LIDL de régulariser son projet de création d'un magasin et d'interdire son ouverture au public jusqu'à régularisation effective. [33]

36 Dans ce jugement, naturellement imbriqué au premier, le tribunal administratif devait donc statuer sur l'application des dispositions de l'article L. 752-23 du code de commerce en prenant en compte l'évolution jurisprudentielle de la méthode de calcul des surfaces à l'exigence d'autorisation d'exploitation commerciale.

37 Or, en l'espèce, le tribunal se contente de constater que la demande de la société requérante a été adressée plusieurs mois avant l'ouverture effective du magasin, la décision implicite de rejet étant née le 25 mars 2023 et l'inauguration du magasin ayant eu lieu le 14 juin 2023 [34].

38 Par conséquent, en l'absence de toute exploitation commerciale, il ne pouvait exister aucune infraction aux dispositions du code de commerce. Le tribunal conclut ainsi :

« qu'il était matériellement et juridiquement impossible au préfet de la Côte-d'Or, de faire usage, le 25 mars 2023, des pouvoirs de police que lui confère l'article L. 752-23 du code de commerce pour faire constater le manquement allégué » [35].

39 À travers ces solutions, le tribunal administratif de Dijon illustre les limites de l'hybridation normative introduite par le permis de construire tenant lieu d'autorisation commerciale : si les régimes se coordonnent, leurs logiques répressives demeurent cloisonnées, et leur mise en œuvre reste gouvernée par une exigence cardinale, celle de sécurité juridique, faisant obstacle à toute application rétroactive des inflexions jurisprudentielles.

NOTES

- [1] [Article 39 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises](#). [Retour au texte](#)
- [2] J.-Fr. Joye, « La réforme de l'urbanisme commercial par la loi du 18 juin 2014 », *AJDA* 2014, p. 1994. [Retour au texte](#)
- [3] D. Pouyaud, « Les compétences directes des cours administratives d'appel », *RFDA* 2022, p. 13. [Retour au texte](#)
- [4] Plus précisément le troisième alinéa de cet article. [Retour au texte](#)
- [5] Selon les dispositions prévues à [l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme](#) [Retour au texte](#)
- [6] TA Dijon, 25 septembre 2025, [n°2301452](#) [Retour au texte](#)
- [7] [Article L.752-23 II du code de commerce](#) [Retour au texte](#)
- [8] CE, 16 nov. 2022, *Société Poulbric*, [n° 462720](#) revenant sur CE, 6 juin 2018, *Société Hurtevent*, [n° 405608](#) [Retour au texte](#)
- [9] Voir CE, 18 janvier 2017, [n° 396343](#), *Association En toute franchise Région PACA*, ou encore CE, 7 mars 2018, [n° 404079](#) [Retour au texte](#)
- [10] CAA Bordeaux, 30 janvier 2025, [n° 22BX01502](#). [Retour au texte](#)
- [11] Décision commentée, § n°3 [Retour au texte](#)
- [12] Décision commentée, § n°4 [Retour au texte](#)
- [13] *Idem*. [Retour au texte](#)
- [14] CE, 26 juin 2013, *SCI Danjou*, [n° 344331](#) ; *AJDA* 2013, p. 1368, note R. Grand. [Retour au texte](#)
- [15] R. Bonnefont, « Pas de présomption d'urgence à suspendre le refus de dresser un PV d'infraction en cas de méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme », *AJCT* 2019, p. 151. [Retour au texte](#)
- [16] CE, 30 décembre 2025, [n° 502194](#) [Retour au texte](#)
- [17] Travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. [Retour au texte](#)
- [18] CE, 30 décembre 2025, [n° 502194](#), point 5 [Retour au texte](#)
- [19] Voir en ce sens G. Roux, « L'écoulement du temps entre le constat d'infraction et l'arrêté interruptif de travaux », *AJDA* 2023, p. 1412. [Retour au texte](#)
- [20] CE 26 juin 2013, [n° 344331](#), *SCI Danjou*, *préc.* [Retour au texte](#)
- [21] CE 12 décembre 2003, *SCI Sunset investissement*, [n° 259472](#) [Retour au texte](#)
- [22] CE 10 octobre 2003, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, [n° 242373](#) [Retour au texte](#)
- [23] CE, 16 novembre 2022, [n° 462720](#), *préc.* [Retour au texte](#)

[24] P. Deumier, « Jurisprudence - Application de la jurisprudence », *Répertoire de droit civil*, nov. 2017, actualisé en nov. 2021. [Retour au texte](#)

[25] L. Cadin, M. Chanovel, « Les débats qui ont entouré la naissance de Tropic », *AJDA* 2025, p. 1866. [Retour au texte](#)

[26] Cass., ass. plén., 21 décembre 2006, [n° 00-20.493](#), D. 2007. 835, et les obs., note P. Morvan ; *RTD civ.* 2007. 72, obs. P. Deumier ; et 168, obs. P. Théry. [Retour au texte](#)

[27] *Les revirements de jurisprudence*, Rapport à Guy Canivet, LexisNexis Litec, 2005 [Retour au texte](#)

[28] D. de Bechillon, « De la rétroactivité de la règle jurisprudentielle en matière de responsabilité », in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p. 5. [Retour au texte](#)

[29] B. Seiller, « La modulation dans le temps des effets de la règle prétorienne, tentative iconoclaste de systématisation », in *Mélanges en l'honneur du président Genevois*, Dalloz, 2009, p. 977. [Retour au texte](#)

[30] B. Plessix, « Sécurité juridique et confiance légitime », *RDP* 2016, n° 3, p. 799-814. [Retour au texte](#)

[31] CE, 24 mars 2006, *KPMG*, [n° 288460](#) [Retour au texte](#)

[32] CE, Section, 10 mars 2006, [n° 278220](#), *Société Leroy Merlin* ; *AJDA* 2006. 681, tribune B. Seiller ; et 796, chron. C. Landais et F. Lenica ; *RFDA* 2006. 550, concl. Y. Struillou ; *RTD civ.* 2007. 72, obs. P. Deumier. [Retour au texte](#)

[33] TA Dijon, 25 septembre 2025, [n° 2301452](#) [Retour au texte](#)

[34] *Ibid.*, point 9 [Retour au texte](#)

[35] *Ibid.* [Retour au texte](#)