CONSEIL D'ETAT AB
statuant
au contentieux

N° 470356 **REPUBLIQUE FRANÇAISE**

_____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SOCIETE MONTFORT FORCE UNIE

_____

M. Julien Fradel
Rapporteur

_____

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4ème et 1ère chambres réunies)

M. Jean-François de Montgolfier
Rapporteur public

_____

Sur le rapport de la 4ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 1er septembre 2025
Décision du 19 septembre 2025

_____

Vu la procédure suivante :

La société Montfort force unie a demandé à la cour administrative d'appel de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 18 février 2021 par laquelle la Commission nationale d'aménagement commercial a refusé de lui délivrer une autorisation d'exploitation commerciale pour le regroupement des surfaces de vente de l'hypermarché à l'enseigne « Super U », de l'Espace U et de l'espace expo-vente, qu'elle exploite dans la zone d'activités Launay Quéro de la commune de Bréteil (Ille-et-Vilaine), en une seule unité commerciale de type hypermarché à l'enseigne « Super U ». Par un arrêt n° 21NT01301 du 18 novembre 2022, la cour administrative d'appel a rejeté sa demande.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 10 janvier, 7 avril et 23 octobre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Montfort force unie demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête ;

3°) de mettre solidairement à la charge de l'Etat et de la Commission nationale d'aménagement commercial la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- le code de commerce ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Julien Fradel, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano et Goulet, avocat de la société Montfort Force Unie ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Montfort force unie a déposé, le 16 décembre 2019, une demande d'autorisation d'exploitation commerciale pour le regroupement des surfaces de vente de l'hypermarché à l'enseigne « Super U », de l'Espace U et de l'espace expo-vente, dont la construction a été autorisée en 2002 et qu'elle exploite dans la zone d'activités Launay Quéro de la commune de Bréteil, en une seule unité commerciale de type hypermarché à l'enseigne « Super U », d'une surface de vente totale de 4 371 m². La commission départementale d'aménagement commercial d'Ille-et-Vilaine a rejeté cette demande par une décision du 10 février 2020. Par une décision du 8 juillet 2020, la Commission nationale d'aménagement commercial a rejeté le recours de la société Montfort force unie contre cette décision et a indiqué à cette dernière qu'elle avait la faculté de la saisir directement d'une nouvelle demande en application du second alinéa de l'article L. 752-21 du code de commerce. La société Montfort force unie a déposé auprès de la Commission nationale d'aménagement commercial, le 2 décembre 2020, une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation commerciale pour un projet ayant le même objet et implanté sur le même terrain, comportant une demande de régularisation d'une surface de vente de 362 m² pour l'hypermarché à l'enseigne « Super U », de 28 m² pour l'espace expo-vente et de 19 m² pour une bijouterie, ainsi que des améliorations destinées à tenir compte des autres motifs de rejet mentionnés dans la décision de refus de la Commission nationale d'aménagement commercial du 8 juillet 2020. Par une décision du 18 février 2021, la Commission nationale d'aménagement commercial a rejeté cette nouvelle demande. La société Montfort force unie se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 18 novembre 2022 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête tendant à l'annulation de cette décision.

2. En premier lieu, de première part, aux termes de l'article L. 752-1 du code de commerce : « *Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet : / (...) / 2° L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet. Est considérée comme une extension l'utilisation supplémentaire de tout espace couvert ou non, fixe ou mobile, et qui n'entrerait pas dans le cadre de l'article L. 310-2 ; / (...)* ». Aux termes du I de l'article L. 752-2 du même code : « *Les regroupements de surfaces de vente de magasins voisins, sans création de surfaces supplémentaires, n'excédant pas 2 500 mètres carrés, ou 1 000 mètres carrés lorsque l'activité nouvelle est à prédominance alimentaire, ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale* ». Aux termes du I de l'article L. 752-6 de ce code, dans sa rédaction applicable au litige, résultant du I de l'article 166 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : « *L'autorisation d'exploitation commerciale mentionnée à l'article L. 752-1 est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux comportant les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme. / La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération : / 1° En matière d'aménagement du territoire : / a) La localisation du projet et son intégration urbaine ; / b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ; / c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ; / d) L'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ; / e) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ; / f) Les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports ; / 2° En matière de développement durable : / a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique et des émissions de gaz à effet de serre par anticipation du bilan prévu aux 1° et 2° du I de l'article L. 229-25 du code de l'environnement, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés éco-responsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ; / b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ; / c) Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche. / Les a et b du présent 2° s'appliquent également aux bâtiments existants s'agissant des projets mentionnés au 2° de l'article L. 752-1 ; / 3° En matière de protection des consommateurs : / a) L'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ; / b) La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ; / c) La variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ; / d) Les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.* »

3. De deuxième part, le second alinéa de l'article L. 752-20 du code de commerce dispose que : « *Les décisions de la commission nationale d'aménagement commercial (...) doivent être motivées conformément aux articles L. 211-2 à L. 211-7 du code des relations entre le public et l'administration* ». Aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 752-38 du

même code, relatif au recours contre les décisions ou avis des commissions départementales d'aménagement commercial présenté devant la Commission nationale d'aménagement commercial : « *L'avis ou la décision est motivé (...)* ». Cette obligation de motivation n'implique pas que la Commission nationale d'aménagement commercial soit tenue de prendre explicitement parti sur le respect, par le projet qui lui est soumis, de chacun des objectifs et critères d'appréciation fixés par les dispositions législatives applicables.

4. De troisième et dernière part, aux termes de l'article L. 752-21 du code de commerce : « *Un pétitionnaire dont le projet a été rejeté pour un motif de fond par la Commission nationale d'aménagement commercial ne peut déposer une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain, à moins d'avoir pris en compte les motivations de la décision ou de l'avis de la commission nationale. / Lorsque la nouvelle demande ne constitue pas une modification substantielle au sens de l'article L. 752-15 du présent code, elle peut être déposée directement auprès de la Commission nationale d'aménagement commercial.* » Aux termes de l'article R. 752-43-1 du même code : « *L'avis ou la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial mentionne, le cas échéant, la faculté pour le pétitionnaire de la saisir directement d'une nouvelle demande d'autorisation selon la procédure prévue à l'article L. 752-21.* » Il résulte de ces dispositions que, s'il appartient à la Commission nationale d'aménagement commercial de mentionner, dans sa décision ou son avis rejetant un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale, la faculté pour le pétitionnaire de la saisir directement d'une nouvelle demande ayant le même objet sur le fondement des dispositions du second alinéa de l'article L. 752-21 du code de commerce lorsqu'elle estime qu'il peut être répondu aux motifs sur lesquels elle a fondé cette décision ou avis de rejet par des améliorations n'emportant pas de modifications substantielles du projet au sens de l'article L. 752-15 du même code, une telle saisine directe de la Commission nationale ne saurait faire obstacle à ce que celle-ci procède au contrôle qui lui incombe du respect, par la nouvelle demande qui lui est ainsi soumise, de l'ensemble des exigences découlant du code de commerce, y compris, s'agissant des exigences de fond, de celles dont il n'avait pas été fait mention dans sa décision ou son avis antérieur.

5. Il résulte de ce qui vient d'être dit qu'en jugeant que les dispositions du second alinéa de l'article L. 752-21 du code de commerce ne faisaient pas obstacle à ce que la Commission nationale d'aménagement commercial, saisie directement sur leur fondement, par la société Montfort force unie, d'une demande faisant suite à celle qu'elle avait rejetée le 8 juillet 2020, puisse retenir dans sa nouvelle décision des motifs de refus relatifs à la méconnaissance de critères visés à l'article L. 752-6 du même code sur lesquels elle ne s'était pas déjà prononcée dans sa première décision, la cour, en dépit d'une erreur matérielle tenant à l'oubli d'une négation, ne s'est pas méprise sur la portée des écritures de la société pétitionnaire et n'a pas davantage commis d'erreur de droit.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme : « *Le schéma de cohérence territoriale comprend : / (...) / 3° Un document d'orientation et d'objectifs. / (...)* ». Dans sa rédaction applicable au litige, l'article L. 141-5 du même code dispose que : « *Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine : / (...) / 2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ; / (...)* ». Aux termes de l'article L. 141-16 de ce code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Le document d'orientation et d'objectifs précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. / Il définit*

les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture. / Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines. » L'article L. 141-17 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige, précise que : « *Le document d'orientation et d'objectifs peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable. / (...) / Le document d'aménagement artisanal et commercial localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 141-16. Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés. / (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les documents d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ces documents, avec lesquels les autorisations délivrées par les commissions d'aménagement commercial doivent être compatibles, doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. En matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, ils peuvent fixer des orientations générales et des objectifs d'implantation préférentielle des activités commerciales, définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme. Si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, il résulte des dispositions du premier alinéa du I de l'article L. 752-6 du code de commerce citées au point 2 qu'il appartient aux commissions d'aménagement commercial, non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des documents d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale, mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs que ces documents définissent, le cas échéant au travers de leur document d'aménagement artisanal et commercial.

8. Pour écarter comme inopérante l'exception d'illégalité du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brocéliande tirée de ce que son document d'orientation et d'objectifs aurait, en méconnaissance du droit de l'Union européenne, interdit les hypermarchés à dominante alimentaire de plus de 2 500 m², la cour a, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, estimé que la CNAC devait être regardée comme ayant conclu à l'incompatibilité du projet litigieux avec le document d'orientation et d'objectifs sur le fondement, non pas de la méconnaissance de cette « interdiction », mais de l'incompatibilité du projet avec les objectifs et conditions d'implantation préférentielle des équipements commerciaux qui y sont mentionnés, visant à préserver l'équilibre entre les commerces de proximité situés en centre-ville et les enseignes alimentaires installées en périphérie. En se fondant sur cette orientation générale d'organisation de l'espace, qui était au nombre de ce dont la CNAC pouvait tenir compte pour apprécier, conformément à ce qui a été dit au point 7, le respect par le projet d'extension litigieux des dispositions du premier alinéa du I de l'article L. 752-6 du code de commerce, elle n'a pas commis d'erreur de droit.

9. Par ailleurs, si la société requérante soutient que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que les objectifs et conditions d'implantation préférentielle des équipements commerciaux mentionnés dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de Brocéliande ne méconnaissent pas la liberté d'établissement consacrée par le droit de l'Union européenne, ces moyens sont dirigés contre un motif surabondant de l'arrêt attaqué et sont, par suite, inopérants.

10. En troisième lieu, il résulte des dispositions du I de l'article L. 752-6 du code de commerce citées au point 2 que l'autorisation d'aménagement commercial ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi. Il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation mentionnés à ce même article. Il résulte en outre des dispositions du quatorzième alinéa de cet article, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises dont elles sont issues, que lorsque le projet litigieux vise à étendre la surface de vente d'un magasin de commerce de détail au sens du 2° de l'article L. 752-1 du même code, il incombe aux commissions d'aménagement commercial de s'assurer du respect des critères mentionnés aux a) et b) du 2° du I de l'article L. 752-6 de ce code par les bâtiments existants du magasin, lesquels s'entendent, pour l'application de ce texte, non seulement des immeubles bâtis du magasin mais également des installations et équipements nécessaires à son exploitation, y compris les espaces de stationnement qui lui sont associés et les voies de circulation au sein de ces espaces. Il en va ainsi même lorsque l'extension de la surface de vente ne requiert aucune modification extérieure de ces bâtiments, ou lorsque le projet vise, même sans créer des surfaces supplémentaires, à regrouper des surfaces de vente en dépassant les seuils mentionnés au I de l'article L. 752-2 du code de commerce cité au point 2.

11. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en relevant que l'installation d'ombrières photovoltaïques et la plantation d'une vingtaine arbres n'apportaient pas une amélioration suffisante à l'insertion paysagère et architecturale d'un espace commercial au caractère massif particulièrement marqué, et que les efforts de perméabilisation des sols consentis par la société pétitionnaire ne portaient que sur moins de quinze pour cent des places de stationnement, pour juger que la Commission nationale d'aménagement commercial n'avait pas fait une inexacte application de l'article L. 752-6 du code de commerce en estimant que le projet ne respectait pas de manière satisfaisante l'objectif de développement durable fixé par cet article, la cour, qui a ce faisant porté une appréciation souveraine exempte de dénaturation, n'a pas commis d'erreur de droit.

12. En quatrième et dernier lieu, si la requérante soutenait devant la cour que le regroupement de l'hypermarché et des autres unités commerciales, qui sont d'une taille de 1 481 m^2 et dépourvues de surface de vente alimentaire, resterait sans incidence sur la surface de vente aujourd'hui dédiée au commerce alimentaire, la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis en relevant que le projet litigieux conduisait à ce que l'hypermarché, qui constitue un magasin de commerce de détail à prédominance alimentaire, disposerait d'une surface commerciale à dominante alimentaire augmentée de 1 481 m^2.

13. Il résulte de ce qui précède que la société Montfort force unie n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque. Son pourvoi ne peut, par suite, qu'être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la société Montfort force unie est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Montfort force unie et à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche et au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.