Conseil d'État, 23 décembre 2025, n° 494747

Conseil d'État | 4ème et 1ère chambres réunies | 23 décembre 2025

Sujets abordés dans les motifs

#1 demande de permis de construire

Chronologie de l'affaire

Commission nationale d'aménagement commercial
28/07/2022

Cour administrative d'appel - Nantes
4ème chambre
05/04/2024
N° 22NT03541

Conseil d'État
4ème et 1ère chambres réunies
23/12/2025
N° 494747

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

La société Vaudry Distribution a demandé à la cour administrative d'appel de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 16 septembre 2022 par lequel le maire de Vire-Normandie (Calvados) a refusé de lui délivrer un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la création d'un hypermarché exploité à l'enseigne « E. Leclerc » d'une surface de vente de 5 800 m² et d'un point permanent de retrait des marchandises par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile, de trois pistes et de 137 m² d'emprise au sol. Par un arrêt n° 22NT03541 du 5 avril 2024, la cour administrative d'appel a rejeté sa requête.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 3 juin et 12 août 2024 et les 14 février et 18 mars 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Vaudry Distribution 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 la commune de Vire Normandie et de la Commission nationale d'aménagement commercial la somme de 3 000 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° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;

- le décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 ;

- 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. Cyrille Beaufils, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP L. Poulet, Odent, avocat de la société Vaudry Distribution et à la SCP Guérin-Gougeon, avocat de la commune de Vire-Normandie ;

Considérant ce qui suit :

Motifs

#1 demande de permis de construire

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Vaudry Distribution a déposé, le 21 janvier 2022, une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la création, sur le territoire de la commune de Vire-Normandie, d'un hypermarché exploité à l'enseigne « E. Leclerc » d'une surface de vente de 5 800 m² et d'un point permanent de retrait des marchandises par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile, de trois pistes et de 137 m² d'emprise au sol. Le projet a reçu un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial du Calvados le 16 mars 2022. Sur recours des sociétés Distrikast et Malric Distribution, la Commission nationale d'aménagement commercial a émis un avis défavorable au projet le 28 juillet 2022. Par un arrêté du 16 septembre 2022, le maire de Vire-Normandie a refusé de délivrer à la société Vaudry Distribution le permis de construire sollicité. Par un arrêt du 5 avril 2024, contre lequel la société Vaudry Distribution se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté.

2. D'une 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 : / 1° La création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de

vente supérieure à 1 000 mètres carrés, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant (…) ». Si, aux termes de l'article L. 752-1-1 introduit dans ce code par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, par dérogation à cet article L. 752-1, ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale les projets mentionnés au 1° cité ci-dessus « dont l'implantation est prévue dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire définie au I de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, comprenant un centre-ville identifié par la convention de ladite opération », la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a ajouté que, pour prétendre à cette dispense d'autorisation d'exploitation commerciale, les projets ne doivent pas être « considérés comme engendrant une artificialisation des sols au sens du V de l'article L. 752-6 ».

3. D'autre part, la même loi du 22 août 2021 a complété l'article L. 752-6 du code de commerce par un V, qui dispose, en son premier alinéa, que « L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols, au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme », cet article du code de l'urbanisme définissant l'artificialisation des sols « comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». Ce même nouveau V prévoit toutefois qu'« une autorisation d'exploitation commerciale peut être délivrée si le pétitionnaire démontre, à l'appui de l'analyse d'impact mentionnée au III du présent article, que son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat, qu'il répond aux besoins du territoire et qu'il obéit à l'un des critères suivants : / 1° L'insertion de ce projet, tel que défini à l'article L. 752-1, dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ; / 2° L'insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ; / 3° La compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé, au sens de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme ; / 4° L'insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale entré en vigueur avant la publication de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal entré en vigueur avant la publication de la même loi. / Les deuxième à sixième alinéas du présent V sont applicables uniquement aux projets ayant pour objet : / a) La création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 mètres carrés ; / (…) Pour tout projet d'une surface de vente supérieure à 3 000 mètres carrés et inférieure à 10 000 mètres carrés, la dérogation n'est accordée qu'après avis conforme du représentant de l'Etat (…) ».

4. Enfin, le dernier alinéa du nouveau V de l'article L. 752-6 du code de commerce renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser « les modalités d'application du présent V ainsi que les projets considérés comme engendrant une artificialisation des sols au sens du premier alinéa du présent V ». En application de ces dispositions, le décret du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols a précisé les modalités d'application des dérogations prévues au principe d'interdiction de délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols et les modalités de compensation prises en compte dans l'examen des dérogations, ainsi que les projets commerciaux considérés comme engendrant une telle artificialisation des sols. A ce titre, il ajoute dans le code de commerce un article R. 752 qui dispose que : « L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour un projet d'équipement commercial dont la réalisation engendre une artificialisation des sols. / Pour l'application du V de l'article L. 752-6, est considéré comme engendrant une artificialisation des sols un projet d'équipement commercial dont la réalisation engendre, sur la ou les parcelles cadastrales sur lesquelles il prend place, une augmentation des superficies des terrains artificialisés, au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, par rapport à l'état de ces mêmes parcelles à la

date du 23 août 2021. » L'article 9 de ce même décret précise que ses dispositions s'appliquent aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale déposées à compter du 15 octobre 2022.

5. Il résulte des dispositions citées ci-dessus que l'introduction, au V de l'article L. 752-6 du code de commerce, par la loi du 22 août 2021 déjà mentionnée, d'un principe d'interdiction de délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale pour toute implantation ou extension qui engendre une artificialisation des sols, sous réserve de dérogations strictement encadrées, exclut que la dispense d'avoir à obtenir une telle autorisation que prévoit, pour les projets implantés dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire, l'article L. 752-1-1 du même code, puisse, par l'effet de la même loi, cesser de s'appliquer aux projets engendrant une artificialisation des sols, et entraîner par suite l'obligation de disposer d'une autorisation, sans que soient simultanément applicables à la délivrance de cette autorisation désormais requise, les nouvelles dispositions du V de l'article L. 752-6. Par suite, l'application de ces dernières dispositions étant manifestement impossible avant l'entrée en vigueur de leur décret d'application du 13 octobre 2022, il en va de même des modifications introduites par la loi du 22 août 2021 à l'article L. 752-1-1, lesquelles ne s'appliquent donc, en vertu de l'article 9 de ce décret, qu'aux demandes déposées à compter du 15 octobre 2022.

6. Il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour juger que le projet de la société Vaudry Distribution était soumis à autorisation d'exploitation commerciale, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que les dispositions de l'article L. 752-1-1 du code de commerce issues de la loi du 22 août 2021 étaient entrées en vigueur dès le lendemain de la publication de cette loi au Journal officiel de la République française, soit le 25 août 2021. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en statuant ainsi, elle a commis une erreur de droit.

7. Toutefois, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'ainsi que l'avait d'ailleurs retenu la Commission nationale d'aménagement commercial dans son avis du 28 juillet 2022, le terrain d'assiette du projet litigieux se trouve au sein d'un secteur d'intervention de l'opération de revitalisation du territoire de Vire-Normandie dit « secteur de l'Orient et quartier Saint-Nicolas », dont il est constant qu'il ne comprend pas le centre-ville identifié par la convention-cadre de cette opération. Il résulte des dispositions de l'article L. 752-1-1 du code de commerce, citées au point 2, qu'un tel projet ne pouvait légalement bénéficier d'une dispense d'autorisation d'exploitation commerciale sur le fondement de ces mêmes dispositions. Ce motif, qui répond à un moyen invoqué devant les juges du fond et se dégage de faits constants, doit être substitué au motif retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie le dispositif.

8. Il résulte de ce qui précède que la société Vaudry Distribution n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées à ce titre par la société Vaudry Distribution. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de cette société le versement à la commune de Vire-Normandie d'une somme de 3 000 euros au titre des mêmes dispositions.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la société Vaudry Distribution est rejeté.

Article 2 : La société Vaudry Distribution versera une somme de 3 000 euros à la commune de Vire-Normandie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Vaudry Distribution, à la commune de Vire-Normandie et à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.