Conseil d'État, 8 avril 2026, n° 510652

Conseil d'État | 4ème et 1ère chambres réunies | 8 avril 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 exploitation commerciale

#2 détail

#3 magasin de commerce

Chronologie de l’affaire

Cour administrative d'appel - Douai
4e chambre - formation à 3
04/12/2025
N° 23DA01761

Conseil d'État
4ème et 1ère chambres réunies
08/04/2026
N° 510652

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

Par un arrêt n° 23DA01761 du 4 décembre 2025, enregistré le 11 décembre 2025 au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d’Etat, la cour administrative d’appel de Douai, avant de statuer sur la requête de la société Bugnidis tendant à l’annulation pour excès de pouvoir de l’arrêté du 11 août 2023 par lequel le maire de Bugnicourt (Nord) a refusé de lui accorder un permis de construire valant autorisation d’exploitation commerciale pour créer un point permanent de retrait par la clientèle d’achats au détail commandés par voie télématique, dit « drive », sur un terrain situé dans la zone d’aménagement concerté de la Tuilerie, a transmis le dossier de l’affaire au Conseil d’Etat, en application de l’article L. 113-1 du code de justice administrative, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) Lorsque le pétitionnaire a présenté une demande d'autorisation d'exploitation commerciale sur laquelle la Commission nationale d'aménagement commercial a émis, avant la date du 15 octobre 2022 à laquelle se réfère l'article 9 du décret du 13 octobre 2022, un avis défavorable avec faculté de la saisir directement puis, après le 15 octobre 2022, une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation commerciale, la loi du 22 août 2021 s'applique-t-elle, nonobstant les particularités de la procédure dite de « revoyure », au nouvel avis émis par la Commission nationale d'aménagement commercial sur cette nouvelle demande ?

2°) En cas de réponse positive à la première question, y a-t-il lieu de considérer :

- soit que la création d'un « drive » sur un sol non artificialisé est exclue du bénéfice de la dérogation prévue au V de l'article L. 752-6 du code de commerce, puisque cette disposition fixe un plafond de dérogation de 10 000 m2 de surface de vente alors que l'article L. 752-16 du même code détermine la portée de l'autorisation accordée à un « drive » sans se référer à cette surface ;

- soit, alors que l'article 10 de la directive du 12 décembre 2006 prévoit que les critères d'octroi d'une autorisation « sont a) non discriminatoires ; b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ; c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général », qu'il y a lieu d'admettre cette dérogation dans la limite d'un plafond déterminé par référence aux surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises du « drive », qui ont vocation à permettre à ses clients de bénéficier de ses prestations commerciales, ou par référence, comme le Sénat l'a envisagé lors de l'adoption de la loi du 22 août 2021 et eu égard à l'objet de la loi climat et résilience, à l'emprise au sol du « drive », le cas échéant en incluant le bâtiment de stockage ?

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de commerce ;

- le code de l'urbanisme ;

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

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

- le code de justice administrative, notamment son article L. 113-1 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Aurélien Gloux-Saliou, maître des requêtes,

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

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP L. Poulet-Odent, avocat de la société Bugnidis ;

Motifs

REND L'AVIS SUIVANT :

Sur la première question :

1. D'une 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. » Aux termes du premier alinéa de l'article R. 752-43-4 de ce code : « La nouvelle demande comprend, outre l'avis ou la décision de la Commission nationale rendu sur le projet, le dossier actualisé de demande d'autorisation d'exploitation commerciale. » 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.

2. D'autre part, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets 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 ». Le 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 (…) ». Le dernier alinéa du nouveau V 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 à l'interdiction de délivrer 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. 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.

3. L'application des dispositions interdisant de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale pour toute implantation ou extension qui engendre une artificialisation des sols, sous réserve de dérogations strictement encadrées, introduites au V de l'article L. 752-6 du code de commerce par la loi du 22 août 2021, était manifestement impossible avant l'entrée en vigueur du décret d'application du 13 octobre 2022. Il en résulte que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale déposées à compter du 15 octobre 2022.

#1 exploitation commerciale

4. Il résulte de l'article L. 752-21 et des articles R. 752-43-1 et suivants du code de commerce cités au point 1 que, s'ils permettent à un pétitionnaire de saisir directement la Commission nationale d'aménagement commercial d'une demande pour un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale ayant le même objet qu'un précédent projet rejeté pour un motif de fond, dès lors qu'en réponse à ce rejet, le nouveau projet comporte des améliorations n'emportant pas de modifications substantielles par rapport au précédent, la mise en œuvre d'une telle faculté suppose que le pétitionnaire dépose une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation commerciale, soumise à l'ensemble des exigences découlant du code de commerce. Par suite, les nouvelles dispositions du V de l'article L. 752-6 du code de commerce issues de la loi du 22 août 2021, citées au point 2, s'appliquent à une telle demande déposée à compter du 15 octobre 2022, sans qu'ait d'incidence la circonstance que la précédente demande rejetée par décision ou avis de la Commission nationale d'aménagement commercial ait été présentée avant cette date.

Sur la seconde question :

#2 détail

7. En premier lieu, 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 1000 mètres carrés, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ; / 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 (…) / 4° La création d'un ensemble commercial tel que défini à l'article L. 752-3 et dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 mètres carrés ; / 5° L'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet ; / (…) 7° La création ou l'extension d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile (…) ».

#3 magasin de commerce

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 752-15 du code de commerce : « (…) L'autorisation est accordée par mètre carré de surface de vente (…) ». Cependant, aux termes de l'article L. 752 16 du même code : « Pour les points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail (…), l'autorisation est accordée par piste de ravitaillement et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises. »

9. En troisième lieu, les septième à dixième alinéas du V de l'article L. 752-6 du code de commerce prévoient que les dispositions ouvrant la possibilité de déroger, sous certaines conditions, à l'interdiction de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale pour toute implantation ou extension qui engendrerait une artificialisation des sols « 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 ; / b) L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial dès lors que la surface de vente totale dudit

magasin ou ensemble commercial reste inférieure à 10 000 mètres carrés ; / c) L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 10 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet, dans la limite d'une seule extension par magasin ou ensemble commercial et sous réserve que l'extension de la surface de vente soit inférieure à 1 000 mètres carrés. »

10. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la création ou l'extension d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile, ou « drive », au sens du 7° de l'article L. 752-1 du code de commerce, ne sont pas au nombre des projets susceptibles de bénéficier d'une dérogation en application du V de l'article L. 752-6 du même code.

Le présent avis sera notifié à la cour administrative d'appel de Douai, à la société Bugnidis, à la société Auchan hypermarché, à la société Intermarché, à la société GC Market, à la commune de Bugnicourt, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature ainsi qu'au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

Dispositif

Il sera publié au Journal officiel de la République française.