



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 20/03/2025, 23TL01233, Inédit au recueil Lebon

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

Lecture du jeudi 20 mars 2025

N° 23TL01233

Inédit au recueil Lebon

Président

M. Chabert

Rapporteur public

M. Diard

Rapporteur

Mme Nathalie Lasserre

Avocat(s)

MAUDET-CAMUS AVOCATS

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

I.- Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 25 mai 2023 et 23 février 2024, sous le n° 23TL01233, la société civile immobilière BCLP, représentée par Me Camus, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 5 avril 2023 par lequel le maire de Gaillac a refusé de lui délivrer un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ;

2°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de délivrer l'avis sollicité ou de réexaminer sa situation dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les objectifs prévus par l'article L. 752-6 du code du commerce en matière d'aménagement du territoire dès lors que le projet s'inscrit en continuité de l'urbanisation existante, du tissu commercial existant et au sein d'une zone commerciale existante ; il se place en complémentarité avec le commerce de centre-ville de Gaillac et ne s'inscrit aucunement en opposition avec le dispositif " Petite Ville de Demain " ; il n'aura aucun impact négatif sur l'animation de la vie locale, ni sur les zones commerciales périphériques, ni sur les commerces de proximité et permettra au contraire, par l'implantation de commerces complémentaires, de lutter contre l'évasion commerciale ; en contribuant au développement d'enseignes déjà existantes, le projet réduira l'évasion commerciale en fixant la clientèle et participera à l'animation de la vie urbaine et à la revitalisation du centre-ville en complétant l'offre commerciale par l'implantation d'enseignes répondant aux attentes et besoins des consommateurs ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les objectifs prévus par l'article L. 752-6 du code du commerce dès lors que le projet ne porte pas atteinte à la vie urbaine ; la zone de chalandise présente une croissance démographique importante, une densité commerciale inférieure aux moyennes de référence et un taux de vacance commerciale inférieure à la

moyenne nationale, le projet ne générera pas de friches industrielles ; il n'aura pas un impact négatif sur les flux de circulation et ne génère pas une consommation excessive de l'espace ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les objectifs prévus par l'article L. 752-6 du code du commerce en matière de développement durable dès lors que le projet a veillé à la perméabilisation des sols et à la végétalisation des sols et n'entraînera pas de nuisances sonores excessives liées à la circulation des camions de livraison.

Par un mémoire, enregistré le 6 octobre 2023, la commune de Gaillac, représentée par la SCP Bouyssou et associés, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du maire de Gaillac du 5 avril 2023 par lequel il a refusé de délivrer à la société BCLP un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ;

2°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de délivrer l'autorisation sollicitée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, ou, à défaut, de procéder au réexamen du dossier et de statuer dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir en application des dispositions des articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative ;

3°) de mettre à la charge de la Commission nationale d'aménagement commercial une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle s'associe aux moyens de la requête et soutient que le projet ne pouvait être refusé dès lors qu'il respecte les objectifs prévus par l'article L. 752-6 du code du commerce en termes d'aménagement du territoire et de développement durable.

Par un mémoire, enregistré le 17 janvier 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires fait valoir que le président de la Commission nationale d'aménagement commercial est seul compétent pour représenter l'Etat devant les juridictions administratives en cas de refus de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 février 2024, la Commission nationale d'aménagement commercial, représentée par sa présidente, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par la société requérante et la commune de Gaillac n'est fondé.

Par ordonnance du 23 février 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 8 mars 2024.

II.- Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrée le 2 juin 2023, 6 octobre 2023 et 22 février 2024, sous le n° 23TL01284, la commune de Gaillac, représentée par la SCP Bouyssou et associés, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du maire de Gaillac du 5 avril 2023 par lequel il a refusé de délivrer à la société BCLP un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ;

2°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de délivrer l'autorisation sollicitée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, ou, à défaut, de procéder au réexamen du dossier et de statuer dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir en application des dispositions des articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative ;

3°) de mettre à la charge de la Commission nationale d'aménagement commercial une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article R. 752-35 du code du commerce dès lors que la Commission nationale d'aménagement commercial ne démontre pas que ses membres ont été régulièrement convoqués ni qu'ils ont reçu l'ensemble des documents visés par ces dispositions dans le délai prévu ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les objectifs prévus par l'article L. 752-6 du code du commerce en terme d'aménagement du territoire dès lors que l'atteinte à la vie urbaine n'est pas démontrée, que le projet n'est pas de nature à porter atteinte aux équilibres commerciaux existants dès lors qu'il vient apporter une offre nouvelle en développant des enseignes nationales qui n'existent pas sur le territoire et dont l'offre est différente, notamment en termes de qualité de gamme, que la population de la commune a augmenté, que le taux de vacance commerciale de la commune est inférieur à 10%, que la zone commerciale n'est pas frappée de déshérence ni caractérisée par

l'existence de friches notables, que le projet, s'il entraîne une augmentation des flux routiers, n'est pas de nature à générer des difficultés de circulation ni des problèmes d'insécurité routière, que le doublement de la surface de vente n'est pas de nature à caractériser une consommation excessive de l'espace ; en outre, les programmes " petites villes de demain " et " action cœur de ville " n'impliquent pas que tout projet de périphérie devrait être refusé ni que le centre-ville serait dans une situation de fragilité extrême, la convention d'opération de revalorisation du territoire prise dans ce cadre étant d'ailleurs davantage consacrée au logement et aux équipements publics ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les objectifs prévus par l'article L. 752-6 du code du commerce en termes de développement durable dès lors que le projet est vertueux en termes d'espaces verts et de perméabilisation des sols, que le projet n'entraînera pas de nuisances sonores excessives liées aux camions de livraison et qu'il intègre de nombreux dispositifs en faveur du développement durable ;

- aucune disposition législative ou réglementaire ne permet de subordonner la délivrance d'une autorisation à l'inexistence d'une offre comparable dans la zone de chalandise ;

- aucune disposition législative ou réglementaire ne permet de subordonner la délivrance d'une autorisation à la fourniture d'engagement sur le devenir des locaux délaissés qui ne sont pas la propriété de la société pétitionnaire ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit dès lors que la question de la densité commerciale ne constitue plus un critère valable de délivrance des autorisations d'aménagement commercial.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 février 2024, la Commission nationale d'aménagement commercial, représentée par sa présidente, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par la commune de Gaillac n'est fondé.

Par ordonnance du 23 février 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 11 mars 2024.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de commerce ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lasserre, première conseillère,
- les conclusions de M. Diard, rapporteur public,
- et les observations de Me Camus, représentant la société BCLP, et de Me Abadie de Maupéou, représentant la commune de Gaillac.

Considérant ce qui suit :

1. La société BCLP a déposé le 4 août 2022 une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour l'extension d'un ensemble commercial par la création d'un bâtiment composé de huit cellules commerciales à concurrence de 8 295 m² de surface de vente supplémentaire, au sein de la zone commerciale des " Espaces de Piquerouge " sur le territoire de la commune de Gaillac (Tarn). La commission départementale d'aménagement commercial du Tarn a émis un avis favorable sur ce projet le 29 septembre 2022. Saisie d'un recours préalable obligatoire par la société Gaillac Distribution et le préfet du Tarn, la Commission nationale d'aménagement commercial a émis un avis défavorable au projet le 9 février 2023. Le maire de Gaillac a, par un arrêté du 5 avril 2023, refusé de délivrer le permis de construire sollicité. Par les requêtes susvisées, enregistrées sous les nos 23TL01233 et 23TL01284, la société BCLP et la commune de Gaillac demandent respectivement à la cour d'annuler cet arrêté en tant qu'il refuse la demande d'autorisation d'exploitation commerciale. Ces requêtes sont dirigées contre le même arrêté et présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu par suite de les joindre pour y statuer par un seul arrêt.

Sur les conclusions en annulation :

2. Aux termes du troisième alinéa de l'article 1er de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat : " Les pouvoirs publics veillent à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat permette l'expansion de toutes les formes d'entreprises, indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux et ne soit préjudiciable à l'emploi ". Aux termes de l'article L. 750-1 du code de commerce : " Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine (...) ". Aux termes de l'article L. 752-6 du même code : " 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 ; / 2° En matière de développement durable : / a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, 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 (...) ".

3. Il résulte de ces dispositions combinées 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 l'article L. 752-6 du code de commerce.

En ce qui concerne l'objectif d'aménagement du territoire :

4. Le projet en litige prévoit l'extension d'un ensemble commercial existant au sein de la zone commerciale des " Espaces de Piquerouge " situé à 1,8 kilomètre du centre-ville de Gaillac par la création d'un bâtiment composé de huit cellules commerciales représentant 8 295 m² de surface de vente supplémentaire. Il ressort des pièces du dossier que la zone de chalandise de ce projet connaît une croissance démographique significative de 11,6 % sur les dix dernières années, celle de la commune de Gaillac s'élevant quant à elle à 14,68 %. De même, le taux de vacance commerciale de la zone de chalandise du projet, qui est de 8,8 %, peut être considéré comme modéré, celui de la commune de Gaillac s'élevant seulement à 9,7%. Si l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial, qui reprend sur ce point les avis des ministres chargés du commerce et de l'urbanisme et celui de la direction départementale des territoires du Tarn, relève que le projet aura un effet négatif sur l'animation de la vie urbaine du fait de la présence dans le projet d'un caviste et d'enseignes d'équipements de la maison et de la personne, il ressort des pièces du dossier que le caviste intégré au projet en litige propose une offre complémentaire aux cinq cavistes de centre-ville, lesquels sont orientés vers une offre limitée et haut-de-gamme, et que ce projet est de nature à limiter l'évasion commerciale vers Albi et Toulouse en ce qui concerne les enseignes d'équipements de la maison et de la personne. Pour ces mêmes motifs, il n'est démontré ni que le projet en litige serait de nature à faire obstacle au programme national " Petites villes de demain " dont fait partie la commune de Gaillac ni que le transfert de trois enseignes existantes sur la zone commerciale générerait des friches commerciales. Par ailleurs, le seul fait que le projet en litige double la surface de vente de la zone d'activités dite " les espaces de Piquerouge " au sein de laquelle il s'implante ne suffit pas à estimer qu'il emporte une consommation excessive de l'espace alors qu'il s'insère au sein d'une zone d'activités commerciales qui a vocation à être aménagée. Enfin, si le projet va générer des flux routiers supplémentaires, il ressort des pièces du dossier que les caractéristiques actuelles et les réserves de capacités des voies d'accès au projet permettent d'absorber ces flux sans générer d'embouteillages et que le carrefour entre la route de Saur et la route départementale n° 999 ne présente pas une dangerosité particulière dès lors que les véhicules arrivant du nord ne peuvent pas couper cette route départementale pour accéder à la zone d'activité en litige et doivent emprunter le giratoire situé au sud. Dans ces conditions, la Commission nationale d'aménagement commercial a commis une erreur d'appréciation en considérant que le projet en litige compromettrait l'objectif d'aménagement du territoire fixé par la loi.

En ce qui concerne l'objectif de développement durable :

5. D'une part, il ressort de l'avis en litige que la Commission nationale d'aménagement commercial a estimé que le projet entraîne une diminution des espaces de pleine terre et n'est pas vertueux en matière de lutte contre le phénomène d'imperméabilisation des sols. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le projet prévoit 27 960,27 m² soit 43,02 % de surfaces perméables dont 11 748,16 m² d'espaces verts. En outre, 585 places de stationnement sur les 652 seront perméables et la totalité des voiries créées seront des chaussées à structure réservoir infiltrante. Dans ces conditions, alors que la société pétitionnaire a préservé le caractère perméable d'une partie substantielle des surfaces mobilisées, lesquelles se trouvent au sein d'une zone d'activités commerciales ayant vocation à être aménagée, la Commission nationale d'aménagement commercial a commis une erreur d'appréciation en considérant que la qualité environnementale du projet, en termes de perméabilisation des sols, était insuffisante.

6. D'autre part, si l'arrière du bâtiment et de la zone de livraison du magasin se trouve à seulement quelques mètres de quelques habitations, il ressort des pièces du dossier que les nuisances sonores auxquelles elles pourraient être exposées seront limitées par l'édification par le pétitionnaire d'un merlon planté de douze chênes d'une hauteur minimale de 2 mètres et le fait que les livraisons ne sont prévues qu'en journée. Dans ces conditions, la Commission nationale d'aménagement commercial a commis une erreur d'appréciation en considérant que les nuisances causées par le projet en litige sont excessives.

7. Il résulte de ce qui précède que la Commission nationale d'aménagement commercial a commis une erreur d'appréciation en considérant que le projet en litige compromettrait l'objectif de développement durable fixé par la loi.

8. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature, en l'état de l'instruction, à conduire à l'annulation de l'arrêté litigieux.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la société BCLP et la commune de Gaillac sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 5 avril 2023 du maire de Gaillac en tant qu'il refuse la demande d'autorisation d'exploitation commerciale de la société BCLP.

Sur les conclusions en injonction :

10. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. / La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure ". Aux termes de l'article L. 911-2 du même code : " Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé. / La juridiction peut également prescrire d'office l'intervention de cette nouvelle décision ".

11. En vertu de ces dispositions, le juge administratif peut, s'il annule la décision prise par l'autorité administrative sur une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale et en fonction des motifs qui fondent cette annulation, prononcer une injonction tant à l'égard de l'autorité administrative compétente pour se prononcer sur la demande de permis qu'à l'égard de la Commission nationale d'aménagement commercial, la circonstance que cette dernière soit chargée par l'article R. 752-36 du code de commerce d'instruire les recours dont elle est saisie ne faisant pas obstacle à ce que le juge administratif lui enjoigne, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de prendre une mesure dans un sens déterminé si les motifs de la décision juridictionnelle l'impliquent nécessairement.

12. L'annulation de la décision rejetant une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sur le fondement d'un avis défavorable rendu par la Commission nationale d'aménagement commercial n'implique, en principe, qu'un réexamen du projet par cette Commission. Il n'en va autrement que lorsque les motifs de l'annulation impliquent nécessairement la délivrance d'un avis favorable.

13. Eu égard aux motifs exposés aux points 2 à 7 du présent arrêt, il y a lieu d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de réexaminer la demande présentée par la société BCLP dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

Sur les frais liés au litige :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, qui est la personne morale de qui dépend la Commission nationale d'aménagement commercial, qui a, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, le versement à la société BCLP et à la commune de Gaillac, d'une somme de 1 500 euros chacune au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté du 5 avril 2023 du maire de Gaillac est annulé en tant qu'il refuse la demande d'autorisation d'exploitation commerciale de la société BCLP.

Article 2 : Il est enjoint à la Commission nationale d'aménagement commercial de rendre un nouvel avis sur le projet de la société BCLP, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : L'Etat versera à la société BCLP et à la commune de Gaillac la somme de 1 500 euros chacune en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société civile immobilière BCLP, la commune de Gaillac, la société Gaillac Distribution, la Commission nationale d'aménagement commerciale et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée au préfet du Tarn.

Délibéré après l'audience du 6 mars 2025, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Teulière, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 mars 2025.

La rapporteure,

N. Lasserre

Le président,

D. ChabertLa greffière,

N. Baali

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

Nos 23TL01233, 23TL01284