

**Amarsada**

Éditeur : Aix-Marseille analyse le droit administratif

2024/3

---

# Sur la notion d'ensemble commercial rapportée à une zone d'aménagement commercial

---

🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=554>

## Référence électronique

« Sur la notion d'ensemble commercial rapportée à une zone d'aménagement commercial », *Amarsada* [En ligne], 2024/3, mis en ligne le 10 décembre 2024, consulté le 19 juin 2025. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=554>

## Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



# DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01676 – 02 juillet 2024

## TEXTES

---

Résumé

Conclusions du rapporteur public ( Claire Balaesque)

Note universitaire :

Commentaire / Didier Del Prete

## RÉSUMÉ

---

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 CAA, Marseille, 2 juillet 2024, SAS Cap invest 2, SARL Immopi, Sarl Aldi marché Cavaillon, n° 23MA01676
- 2 Un projet de surface de vente, bien que d'une surface de vente inférieure à 1 000 m<sup>2</sup>, est soumis à autorisation d'exploitation commerciale, dès lors qu'il doit s'implanter sur l'un des lots d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), laquelle, compte tenu de sa localisation par rapport au centre-ville de Trets dont elle est distante de près d'un kilomètre, ne peut être regardée comme créée dans un centre urbain au sens des dispositions du II de l'article L. 752-3 du code de commerce, mais s'analyse comme une même opération d'aménagement foncier réalisée en plusieurs tranches, dans le cadre de laquelle ce projet doit se réaliser, sur le même site que d'autres commerces, et donc comme un ensemble commercial au sens du I de ce même article dont la surface de vente de 1 000 m<sup>2</sup> est ainsi dépassée.
- 3 Par ce même arrêt, la cour juge qu'un projet dont l'auteur ne démontre pas qu'il ne peut être accueilli sur l'une des friches commerciales en périphérie de la commune, et qui porte sur un bâtiment de plain-pied à implanter sur d'anciennes terres agricoles, et prévoit un nombre de places de stationnement supérieur aux exigences du document d'urbanisme applicable, n'a pas été conçu dans un souci de compacité, est consommateur d'anciennes terres

agricoles et implique une imperméabilisation importante des sols. Un tel projet compromet donc la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable, de sorte que, selon la cour, c'est à bon droit que la Commission nationale d'aménagement commercial a rendu un avis défavorable à ce projet.

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

---

**Claire Balaesque**

Rapporteuse publique

### **Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/282568646>

### **Droits d'auteur**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**DOI : 10.35562/amarsada.621**

---

- 1 Le 28 janvier 2022, les sociétés A et B ont présenté une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la réalisation, sur une parcelle située dans la zone d'aménagement concerté (ZAC) dite de la Burlière, sur la commune de Trets, de trois bâtiments devant recevoir, respectivement, le transfert-extension d'un supermarché, une activité de restauration et des bureaux.
- 2 À la suite des recours formés par les sociétés C, D et E contre l'avis favorable au projet émis le 7 octobre 2022 par la commission départementale d'aménagement commercial, la Commission nationale d'aménagement commercial a émis quant à elle un avis défavorable le 3 avril 2023.
- 3 Par un arrêté du 2 mai 2023, le maire de Trets a, en conséquence, refusé la délivrance du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité.
- 4 Les sociétés A et B, pétitionnaires, ainsi que la société F demandent l'annulation de cet arrêté.
- 5 À titre liminaire, vous pourrez admettre l'intérêt à agir de la société F, puisque le projet litigieux a notamment pour objet de permettre le transfert et l'agrandissement du point de vente qu'elle exploite. Rappelons, à titre de comparaison, que même la commune sur le territoire de laquelle est sollicitée l'autorisation de création d'une

- grande surface commerciale a intérêt à agir contre le refus d'autorisation (CE, 12 novembre 1997, commune de Coudekerque-Branche, n° 151.821, aux T.).
- 6 Le litige dépend essentiellement du point, très discuté par les parties, de savoir si le projet litigieux était ou non soumis à autorisation d'exploitation commerciale.
  - 7 En application d'une jurisprudence constante, « Le refus d'accorder une autorisation qui n'est pas nécessaire est une décision faisant grief, que le juge de l'excès de pouvoir annule pour illégalité » (CE, 22 juin 1984, ministre de l'Agriculture c/ G, n° 47384, au Recueil ; CE, 29 décembre 1989, ministre de l'Intérieur c/ H, n° 99568, aux T., décisions notamment rappelées par B. Dacosta dans ses conclusions sur la décision CE, 18 décembre 2012, ministre de l'Intérieur c/ I , n° 362677, aux T. sur un autre point).
  - 8 Même si les requérantes ont décidé de soumettre leur projet à la procédure d'instruction d'une telle autorisation en indiquant dans leur demande d'autorisation que « le projet porte sur la création par transfert / agrandissement du point de vente F qui entraînera l'agrandissement de l'ensemble commercial formé par l'extension de la ZAC de la Burlière » et en précisant que « L'ensemble commercial disposera, après projet, d'une surface de vente totale de 10 034,14 m<sup>2</sup> », elles sont recevables à contester le refus de permis de construire en tant qu'il refuse une autorisation d'exploitation commerciale qui n'était pas nécessaire (voyez à nouveau la décision CE, 22 juin 1984, ministre de l'Agriculture c/ J, n° 47384, au Recueil : M. J avait lui-même sollicité l'autorisation auprès du ministre de l'Agriculture d'importer du Portugal un cheval andalou...).
  - 9 Alors, cette autorisation d'exploitation commerciale était-elle ou non nécessaire ?
  - 10 La CNAC a relevé dans son avis que « le pétitionnaire a confirmé que le projet pouvait être considéré comme s'intégrant dans une même opération d'aménagement foncier au regard de l'un des quatre critères alternatifs visés à l'article L. 752-3 du code de commerce », sans préciser pourquoi elle considérait que le projet s'intégrait dans une telle opération d'aménagement.

- 11 Mais je ne pense pas que vous puissiez considérer qu'elle aurait entaché d'irrégularité son avis ni insuffisamment motivé ce dernier, au seul motif qu'elle ne s'est pas expressément prononcée sur sa compétence – qui n'était alors pas contestée – pour connaître du projet litigieux, de même que vous ne vous prononcez pas expressément sur votre compétence lorsque vous admettez cette dernière.
- 12 Venons-en à la question de fond.
- 13 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 : [...] 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 ».
- 14 Et aux termes de l'article L. 752-3 du code de commerce, mentionné par la CNAC dans son avis :
- « I. - Sont regardés comme faisant partie d'un même ensemble commercial, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui : 1° Soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou en plusieurs tranches ; [...] / II. - Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux zones d'aménagement concerté créées dans un centre urbain, en vertu de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme ».
- 15 Dans ses écritures devant vous, la CNAC soutient que le projet litigieux était bien soumis à autorisation d'exploitation commerciale, même si la surface de vente qu'il crée est inférieure à 1 000 m<sup>2</sup>, dès lors qu'il étend la surface de vente d'un ensemble commercial composé de plusieurs magasins sur un même site, qui ont été conçus dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée.
- 16 Elle fait valoir en effet que les différents établissements doivent être considérés comme réunis sur un même site, au sein d'une ZAC de la Burlière à Trets, dont le dossier de réalisation et le programme des équipements publics ont été approuvés par délibération de la Communauté du Pays d'Aix du 13 décembre 2013, cette zone, d'une

surface de 233 702 m<sup>2</sup>, ayant vocation à accueillir notamment des activités commerciales.

- 17 Indiquons d'abord que la dérogation prévue par le II de l'article L. 752-3 pour les « zones d'aménagement concerté créées dans un centre urbain » ne paraît pas applicable, au vu de l'implantation de la ZAC de la Burlière, en périphérie de la commune de Trets et non dans le centre urbain, dont elle est séparée par la route départementale.
- 18 Vous pourrez toutefois vous appuyer sur ce II pour asseoir votre raisonnement sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par « même opération d'aménagement foncier » : s'il ne fait pas doute qu'une « zone d'aménagement concertée » correspond à une opération d'aménagement foncier (voyez l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme), peut-on considérer que le fait pour un magasin de s'implanter au sein d'une ZAC où se trouvent déjà implantés d'autres magasins suffit à le faire regarder comme « conçu dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier » avec eux ?
- 19 Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur cette question, mais la dérogation expressément prévue par le II de l'article L. 752-3 du code de commerce pour les ZAC créés dans un centre urbain me paraît aller dans le sens de cette interprétation.
- 20 Ni votre cour ni les autres ne se sont à ma connaissance expressément prononcés non plus sur cette question, même si la 5<sup>e</sup> chambre de votre cour semble avoir hésité à retenir cette interprétation, dans un arrêt 18MA04703 du 30 novembre 2020 :

« Ainsi que l'a relevé la Commission nationale d'aménagement commercial, le magasin projeté s'installe place André Bazile, dans la dernière tranche opérationnelle de la zone d'aménagement concertée du Mas de Vignoles, à proximité immédiate de magasins spécialisés dans l'équipement du foyer [...]. À supposer même que ces entités auraient dû être regardées comme formant, avec le magasin projeté, un ensemble commercial, de telle sorte que le dossier aurait dû être présenté comme tendant à l'extension de la surface de vente dudit ensemble plus qu'à la création d'un magasin, il ressort des pièces du dossier que la Commission nationale d'aménagement commercial disposait de la description de l'ensemble des commerces concernés ainsi que de plans complets lui permettant de se

prononcer, comme elle l'a fait, en tenant compte de leur présence [...] ».

- 21 Les requérantes soutiennent, pour leur part, que dès lors qu'il n'est pas établi que l'implantation du magasin F était prévue, ni envisagée dans la conception même de la ZAC, il ne peut être regardé comme conçu dans le cadre de la même opération d'aménagement foncier que ceux qui y sont déjà implantés.
- 22 Toutefois, ce raisonnement me paraît donner une portée beaucoup trop restrictive à la notion de « même opération d'aménagement foncier », alors même que le texte précise que celle-ci peut être réalisée en plusieurs tranches.
- 23 La ZAC de la Burlière, créée en 2009, prévoyait dès l'origine l'implantation d'activité commerciale et rendait possible, sans la prévoir expressément, l'implantation de commerces de détail.
- 24 S'agissant d'un autre type d'opération d'aménagement foncier, le lotissement, la cour de Bordeaux a déjà jugé à plusieurs reprises que le simple fait, pour un magasin, d'être compris dans un même lotissement, alors même que celui-ci n'est pas à caractère exclusivement commercial, que d'autres magasins à proximité desquels il s'implante suffit à faire regarder comme étant « conçu dans le cadre de la même opération d'aménagement foncier » qu'eux (voyez l'arrêt du 28 décembre 1993, 92BX01197, fiché B et celui du 18 mai 1995, n° 93BX00935).
- 25 Je vous invite à vous inscrire dans la lignée de la cour de Bordeaux et à juger que l'implantation d'un magasin sur un lot d'une zone d'aménagement concertée comportant déjà des enseignes commerciales et destinée à en accueillir de nouvelles doit le faire regarder comme conçu dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier que ces enseignes.
- 26 Compte tenu de l'implantation, en l'espèce, du magasin objet du projet litigieux à proximité immédiate de la zone commerciale qui accueille déjà un magasin K et un magasin F tous desservis par les mêmes voies (ainsi que l'indiquait d'ailleurs le conseil de la requérante devant la CNAC), vous n'aurez pas de difficulté à considérer que la condition de site commun est également rempli et à juger, par conséquent, que le projet litigieux a notamment pour objet

l'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial et est ainsi soumis à une autorisation d'exploitation commerciale.

- 27 Venons-en au bien-fondé de l'avis de la CNAC, que vous devrez examiner, vous le savez, au regard des objectifs et des critères prévus par l'article L. 752-6 du code de commerce.
- 28 Pour rappel, 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 cet article, qui sont relatifs à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection des consommateurs.
- 29 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 (CE, 10 avril 2010, Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération senonaise et autres et Société Sens distribution, n° 333413 333492, A, considérant de principe constamment repris depuis lors, voir notamment CE, 12 juin 2023, n° 459184, inédite).
- 30 Et comme l'a rappelé Gaëlle Dumortier dans ses conclusions souvent citées sur la décision CE, 10 décembre 2014, Société L, n° 358561, 361234, C,

« le projet ne peut être refusé que s'il compromet les objectifs de la loi, mais il suffit qu'il en compromette un pour qu'il doive être refusé. Et un objectif peut être compromis aussi bien au vu d'un seul de ses critères [...] que par le cumul de plusieurs ».

- 31 J'irai assez vite sur les deux motifs de refus tirés de l'incompatibilité du projet avec les orientations de la convention « Petite ville de demain » conclue par la commune de Trets ainsi que de son éloignement par rapport au centre-ville, ce qui compromettrait l'objectif d'aménagement du territoire au regard du critère d'animation de la vie urbaine et de préservation du tissu commercial du centre-ville.
- 32 Ils ne me paraissent en effet pas fondés.

- 33 S'agissant tout d'abord de l'éloignement par rapport au centre-ville, vous relèverez que le magasin F dont le projet permet le transfert et l'extension en était déjà distant de près de 900 mètres (et séparé par la départementale) et que la distance n'en est accrue que de quelques 150 mètres.
- 34 S'agissant de l'incompatibilité du projet avec les orientations de la convention « Petite ville de demain », elle ne me paraît pas établie par les chiffres avancés par la CNAC : le taux de vacance commerciale au sein de la zone de chalandise du projet est (seulement) de 10 %, même si celui de Trets s'élève à 13 %.
- 35 Surtout, le projet ne concerne on l'a dit que le transfert et l'extension d'un magasin déjà existant situé en périphérie de Trets et ne paraît pas de nature à accroître la concurrence pour les commerces de centre-ville, notamment compte-tenu l'enseigne du magasin concerné.
- 36 S'agissant du motif de refus tiré de ce que la réalisation du projet pourrait générer l'apparition d'une friche sur le territoire, il s'appuie sur le IV de l'article L. 752-6 du code de commerce issu de la loi ELAN, qui dispose que

« IV. Le demandeur d'une autorisation d'exploitation commerciale doit démontrer, dans l'analyse d'impact mentionnée au III, qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, il doit démontrer qu'aucune friche existante en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé ».

- 37 Le Conseil d'État, à la suite de la décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020, a précisé que

« ces dispositions relatives à l'existence d'une friche en centre-ville ou en périphérie, ont pour seul objet d'instituer un critère supplémentaire permettant d'évaluer si, compte tenu des autres critères, le projet compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi. Ces dispositions n'ont pas pour effet d'interdire toute délivrance d'une autorisation au seul motif qu'une telle friche existerait » (CE, 15 juillet 2020, Société M et Conseil national des centres commerciaux, n° 431703 431724 433921, aux T.)

- 38 Indiquons d'abord que, contrairement à ce qu'a indiqué la CNAC dans son avis défavorable, il me semble que les lettres d'intention produites au dossier de demande et émanant d'un pisciniste et d'une agence de location de véhicules sont bien suffisantes pour écarter le risque de création d'une friche commerciale par le transfert du magasin F, au regard de ce que vous admettez habituellement pour en justifier.
- 39 Ensuite, s'agissant des friches existantes en centre-ville et en périphérie, 6 sites ont été recensés dans l'analyse d'impact jointe au dossier de demande et écartés comme ne pouvant accueillir le projet. La CNAC reproche aux pétitionnaires d'avoir insuffisamment justifié les impossibilités ainsi alléguées. Toutefois, il ressort de cette analyse que les terrains à bâtir identifiés dans la ZAC ne sont pas des friches, que l'ancien site d'un magasin de mécanique automobile a perdu sa nature de friche depuis sa réaffectation à un commerce de produits sous le label « bio » le 7 avril 2022, que deux autres friches, dont l'une fait l'objet d'un projet de reprise, sont situées dans un secteur industriel, qu'enfin une autre friche a une superficie de seulement 1 710 m<sup>2</sup>.
- 40 Néanmoins, en ce qui concerne la dernière friche, relative à un ancien bâtiment commercial de la ZAC de la Burlière, vous ne disposez pas de plus d'éléments que la CNAC pour apprécier l'allégation des requérantes selon laquelle ses dimensions seraient insuffisantes pour accueillir le projet. Vous pourriez donc considérer qu'au regard du critère « friche », la compatibilité du projet avec l'objectif d'aménagement du territoire n'est pas parfaitement établi, sans pour autant pouvoir confirmer en tant que tel ce motif de refus, ce dernier ne suffisant pas à établir que le projet compromet la réalisation des objectifs prévus par la loi.
- 41 Mais le fait que l'objectif d'aménagement du territoire puisse être partiellement compromis par cette méconnaissance du critère « friche » me paraît devoir être pris en considération, compte-tenu de l'avant dernier motif de refus opposé par la CNAC, tiré de l'absence de compacité du projet et de l'imperméabilisation trop importante du site qu'il entraîne, ce qui est de nature à compromettre à la fois l'objectif d'aménagement du territoire au regard du critère lié à la consommation économe de l'espace et l'objectif de développement

durable au regard du critère lié à l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement.

- 42 Par une décision CE, 14 juin 2022, Société Caroline, n° 443560, le Conseil d'État a admis que l'absence de compacité conjuguée à une imperméabilisation importante des sols puisse justifier un avis défavorable de la CDAC. Certes, a été pris en considération le fait que le projet en cause « était implanté sur un terrain à l'état naturel situé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique », ce qui n'est pas le cas dans notre affaire.
- 43 Mais à la lecture des conclusions du rapporteur public sur cette décision, cette circonstance ne paraît pas avoir été déterminante puisqu'il rappelle « d'une part, que la ZNIEFF n'implique aucune interdiction de construction ou d'aménagement et, d'autre part, que le juge met en général en perspective la taille de la ZNIEFF et celle du projet pour apprécier l'impact de celui-ci en matière de développement durable et plus particulièrement la qualité environnementale du projet », ce que la cour n'avait pas fait en l'espèce.
- 44 Au vu des conclusions de G. Dumortier sur la décision CE, 22 février 2015, n° 374181, 374236, 375006, l'importance de l'imperméabilisation entraînée par un projet apparaît comme un critère déterminant pour déterminer si ce projet compromet l'objectif de développement durable.
- 45 Vous relèverez qu'en l'espèce, le projet entraîne une imperméabilisation conséquente du terrain d'assiette puisque ce dernier, constitué d'anciennes terres agricoles et qui n'était imperméabilisé qu'à hauteur de 11 %, passe à un taux de 41 % d'imperméabilisation, en dépit du caractère entièrement perméable des cheminements doux et du parc de stationnement mutualisé, ce qui est de nature à compromettre l'objectif de développement durable.
- 46 Vous relèverez également que le projet est fortement consommateur d'espace puisque 42 % seulement du terrain d'assiette demeureront constitués d'espaces verts, en dépit du fait que le projet prévoit la plantation de 84 arbres de haute tige et d'arbustes, ce qui est de

nature à compromettre à la fois l'objectif d'aménagement du territoire et l'objectif de développement durable.

- 47 Pour reprendre la métaphore du vase développée par Gaëlle Dumortier dans ses conclusions sur la décision précitée CE, 10 décembre 2014, Société L, n° 358561, 361234, C, il me semble qu'avec l'ajout de la goutte « friche » précédemment analysée, les objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable peuvent tous deux être regardés comme compromis par le projet.
- 48 Il ne fait à mon sens pas de doute que la CNAC aurait rendu le même avis défavorable sur le projet si elle s'était fondée seulement sur ces 3 motifs tirés de l'absence de consommation économe de l'espace, de la trop importante imperméabilisation des sols et du fait qu'il ne soit pas justifié que le projet ne pourrait être accueilli par l'une des friches commerciales situées en périphérie de la commune.
- 49 Vous pourrez donc neutraliser les autres motifs de refus (voir sur ce point la décision précitée point CE, 25 mars 2020, Société N, n° 416731).
- 50 L'avis défavorable de la CNAC étant légalement justifié, le maire était tenu de refuser la délivrance du permis valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité (voir sur ce point CE, 24 janvier 2022, Société Année Distribution et autres, n° 440164, B :

« un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme ne peut être légalement délivré par le maire, au nom de la Commune, que sur avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) compétente ou, le cas échéant, sur avis favorable de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) »),

le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté portant refus de permis de construire ne pourra donc qu'être écarté.

- 51 Par ces motifs, je conclus au rejet au fond de la requête.

## NOTE UNIVERSITAIRE

---

# Commentaire

### Didier Del Prete

Maître de conférences en droit public à Sciences Po-Aix, Avocat associé (SELARL Borel Del Prete)

### Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/33320>

IDREF : <https://www.idref.fr/096894598>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000004901472>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15122997>

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.622

- 
- 1 Le maire d'une commune a refusé un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour un projet immobilier comprenant un supermarché, un restaurant et des bureaux au sein de la zone d'aménagement concertée.
  - 2 L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille le 2 juillet 2024 est une décision intéressante en matière d'urbanisme commercial. Il s'agissait d'un refus par le maire de Trets d'octroyer un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour un projet immobilier comprenant un supermarché, un restaurant et des bureaux au sein de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Burlière.
  - 3 À titre liminaire, on relèvera que la cour a rejeté l'argument des requérantes selon lequel l'arrêté du maire de Trets était insuffisamment motivé. L'article L. 424-3 du code de l'urbanisme impose aux décisions de refus de permis de construire d'être motivées en droit et en fait. Toutefois, la juridiction a rappelé que, dans cette affaire, le maire était en situation de compétence liée en raison de l'avis défavorable de la Commission nationale

d'aménagement commercial (CNAC). Dès lors que la décision de la CNAC était légalement fondée, le maire ne pouvait que refuser le permis de construire, ce qui rendait inopérant l'argument tiré d'une insuffisance de motivation.

- 4 Au-delà de ce moyen, cette décision est importante sur le fond car elle précise les conditions dans lesquelles un projet commercial est soumis à autorisation. Elle apporte également un éclairage utile sur l'interprétation de la notion d'ensemble commercial et, enfin, rappelle l'importance du respect des objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable.

## **1. Sur la légalité de soumettre le permis de construire à une autorisation d'exploitation commerciale**

- 5 Pour rappel, et en vertu des dispositions de l'article L. 752-1 du code du commerce, sont soumises à autorisation d'exploitation commerciale, la création d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> ou l'extension d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil de 1 000 m<sup>2</sup> ou devant le dépasser par la réalisation du projet.
- 6 La notion d'ensemble commercial a été instituée par le législateur pour éviter qu'un pétitionnaire s'exonère de l'obligation de demander une autorisation d'exploitation commerciale en morcelant des projets composés de commerces, d'une surface de vente inférieure à 1 000 m<sup>2</sup> mais formant un ensemble économiquement cohérent. L'objectif de cette législation est d'analyser le développement de ces ensembles constituant une unité économique et non des commerces isolés les constituant.
- 7 Il convient de souligner que la notion d'ensemble commercial est exclue lorsque le projet s'inscrit à l'intérieur d'une ZAC créée dans un centre urbain, c'est-à-dire un quartier depuis longtemps aggloméré d'une commune de plus de 2 000 habitants ou à l'intérieur d'une agglomération multi-communale de plus de 2 000 habitants. Dès lors

que la ZAC existe, la notion d'ensemble commercial ne s'applique pas, ce qui signifie que peuvent être librement créées ou rajoutées toutes surfaces de moins de 1 000 m<sup>2</sup> de vente.

- 8 L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille en est une illustration particulièrement intéressante car le refus d'autorisation contestée par la CNAC est fondé sur les nouvelles dispositions issues de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi Elan.
- 9 La cour a d'abord vérifié que le projet était bien soumis à une autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce. La cour a appliqué ces dispositions en se référant à l'article L. 752-3 du même code, qui définit ce qu'est un ensemble commercial :

« I. - Sont regardés comme faisant partie d'un même ensemble commercial, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui : 1° Soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou en plusieurs tranches [...] ».

- 10 Il en résulte que plusieurs magasins situés sur un même site peuvent être considérés comme formant un ensemble commercial s'ils ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, même s'ils sont physiquement séparés. En effet, pour caractériser l'unité de lieu, il a été jugé que le simple fait qu'une voie de circulation sépare les deux parcelles n'empêche pas de considérer une unité de lieu<sup>1</sup>. Il en va par exemple différemment lorsque la voie publique ou tout autre cheminement direct est infranchissable pour la clientèle.
- 11 Autrement dit, le juge procède à une appréciation concrète de la situation en utilisant la méthode du faisceau d'indices. Il en a été ainsi dans le dossier examiné par la cour.
- 12 En l'espèce, la ZAC de la Burlière, créée en 2009, avait pour vocation d'accueillir des commerces et d'autres activités économiques. Le projet des sociétés requérantes, qui s'insérait dans cette zone et

bénéficiait des infrastructures existantes, devait donc être considéré comme une extension d'un ensemble commercial au sens du code de commerce.

13 L'arrêt est sur ce point très explicite :

« Il ressort des pièces du dossier que le projet en litige doit s'implanter sur l'un des lots de la ZAC de la Burlière, au nord-est de celle-ci créée en juin 2009 et d'intérêt communautaire, comportant déjà des enseignes commerciales et destinée à en accueillir de nouvelles, et voit sa desserte assurée par l'une des voies de la zone qui, compte tenu des quelques dizaines de mètres séparant chacun de ses lots, assure facilement la circulation de la clientèle entre les commerces qu'elle comprend. D'une part cette ZAC, compte tenu de sa localisation par rapport au centre-ville de Trets dont elle est distante de près d'un kilomètre, ne peut être regardée comme créée dans un centre urbain au sens des dispositions du II de l'article L. 752-3 du code de commerce, cité au point précédent ».

14 Ainsi, la cour a fort logiquement validé la position de la CNAC en considérant que l'avis défavorable rendu par cette dernière était fondé.

## **2. Sur la légalité du refus d'autorisation d'exploitation commerciale au regard des critères fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce**

15 Pour rappel, la loi Elan ayant pour objectif de lutter contre la dévitalisation commerciale de certains territoires, notamment dans les centres-villes, a apporté des modifications aux dispositions du code de commerce relatives à l'urbanisme commercial (article 163 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018) ainsi qu'au dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement

commercial, et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale).

- 16 En effet, il est exigé par les dispositions du 1° du II de l'article R. 752-6 du code de commerce une analyse d'impact qui doit exposer les informations relatives à la zone de chalandise et à l'environnement proche de l'aménagement envisagé. La carte ou le plan du territoire doit faire apparaître en superposition les limites de la commune d'implantation, de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel elle appartient et de la zone de chalandise. Elle doit également signaler l'existence d'opérations de revitalisation de territoire (ORT).
- 17 Avec la réforme citée, la carte ou le plan de l'environnement du projet ne s'inscrit plus dans un périmètre d'un kilomètre autour du site d'implantation. En outre, selon le b) du 1° du II de l'article R. 752-6 du code de commerce, la description qui l'accompagne doit faire apparaître, dans l'ensemble de la zone de chalandise, les éventuels locaux commerciaux vacants ainsi que les friches commerciales qui s'entendent, au sens de cet article, comme toute parcelle inexploitée et en partie imperméabilisée.
- 18 En deuxième lieu, l'analyse d'impact comportera une présentation de la contribution du projet à l'animation des principaux secteurs existant, notamment en matière de complémentarité des fonctions urbaines et d'équilibre territorial. Elle détaillera, en particulier, la contribution à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de la commune d'implantation, ainsi que des communes limitrophes incluses dans la zone de chalandise. Les subventions, mesures et dispositifs de toutes natures mis en place sur les territoires de ces communes en faveur du développement économique doivent le cas échéant être mentionnés (art. R. 752-6, II, 2° code de commerce).
- 19 C'est en tenant compte de ces éléments que le juge doit apprécier la légalité du refus de cette autorisation. Cet arrêt en offre une illustration, en particulier avec l'analyse d'impact.
- 20 La cour a donc examiné la légalité du refus d'autorisation d'exploitation commerciale au regard des critères fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce. Ce texte impose aux commissions

d'aménagement commercial de prendre en compte plusieurs éléments, notamment la localisation du projet, son intégration urbaine, son impact sur l'animation du centre-ville et la consommation d'espaces naturels. La CNAC avait motivé son avis défavorable en se fondant sur plusieurs motifs.

- 21 D'une part, elle avait relevé que le projet était incompatible avec les orientations de la convention « Petite Ville de Demain » conclue par la commune de Trets, laquelle visait à revitaliser son centre-ville et à y maintenir une offre commerciale dynamique. D'autre part, elle avait estimé que l'éloignement du projet par rapport au centre-ville risquait de fragiliser le commerce de proximité en attirant la clientèle vers la périphérie.
- 22 La cour a validé cette analyse en considérant que ces éléments étaient suffisants pour justifier un avis défavorable. Elle rappelle ainsi que la qualification d'un ensemble commercial ne dépend pas uniquement de l'existence de bâtiments contigus, mais aussi de la cohérence de l'aménagement urbain et commercial.
- 23 Par ailleurs, la décision de la cour rappelle que les porteurs de projet ont l'obligation de démontrer qu'aucune friche commerciale existante ne permettrait d'accueillir leur projet. Cette exigence découle des dispositions du IV de l'article L. 752-6 du code de commerce, qui imposent au pétitionnaire de prouver, dans son analyse d'impact, qu'aucune friche en centre-ville ou en périphérie ne pourrait être utilisée à la place d'une nouvelle construction.
- 24 En l'espèce, les sociétés requérantes avaient produit une analyse d'impact identifiant plusieurs sites alternatifs en périphérie du centre-ville, mais sans démontrer de manière suffisamment circonstanciée qu'ils étaient inadaptés. La cour a relevé que, si certaines friches étaient effectivement inexploitable, les pétitionnaires n'avaient pas suffisamment justifié l'impossibilité d'utiliser un ancien bâtiment commercial situé dans la ZAC de la Burlière. Par conséquent, elle a jugé que la CNAC avait pu légalement fonder son avis défavorable sur cette insuffisance de justification.
- 25 Autrement dit, les porteurs de projets commerciaux doivent démontrer de manière précise qu'aucune friche existante ne

permettrait d'accueillir leur projet, sous peine de voir leur demande rejetée.

- 26 Et enfin, la cour a examiné l'impact environnemental du projet, en particulier en ce qui concerne la consommation d'espaces et l'imperméabilisation des sols. L'article L. 752-6 du code de commerce impose en effet aux commissions d'aménagement commercial de prendre en compte la consommation économe de l'espace et la préservation de l'environnement. La CNAC avait souligné que le projet impliquait une imperméabilisation importante des sols et manquait de compacité. Bien que les pétitionnaires aient prévu des mesures compensatoires, notamment un traitement paysager avec la création d'espaces verts, la cour a considéré que ces mesures ne suffisaient pas à pallier les effets négatifs du projet en matière d'artificialisation des sols.
- 27 Ainsi, elle a jugé que la CNAC n'avait pas commis d'erreur d'appréciation en concluant que le projet ne répondait pas aux objectifs de développement durable fixés par la loi. Il convient de souligner que la cour insiste sur l'importance de la lutte contre l'imperméabilisation des sols et de la consommation économe de l'espace, éléments devenus centraux dans l'évaluation des projets d'urbanisme commercial.
- 28 Cette décision s'inscrit ainsi dans une jurisprudence plus large visant à limiter l'étalement urbain et à privilégier la réutilisation des espaces existants, en cohérence avec les objectifs de transition écologique et de revitalisation des centres-villes.

## NOTES

---

- 1 CAA Bordeaux, 18 mai 1995, SCI Espace 13, n° 93BX00935 ; CE, 3 octobre 2003, Société Norminter, n° 248499

## INDEX

---

### Mots-clés

ensemble commercial, zone d'aménagement commercial

Sur la notion d'ensemble commercial rapportée à une zone d'aménagement commercial

## **Rubriques**

Aménagement commercial