

Joseph ANDREANI
Spécialiste en droit public
joseph@andreani-humbert.com

Céline HUMBERT
Droit des sociétés et des affaires
celine@andreani-humbert.com

Marina COLLIN
Droit immobilier
marina.collin@andreani-humbert.com

Avocats associés

Philippe TOSI
Docteur en droit public
philippe.tosi@andreani-humbert.com

Valentine WIRIG
Master II Ingénierie des sociétés
Diplôme de juriste conseil d'entreprise
valentine.wirig@andreani-humbert.com

Odile GIROD-SEELEUTHNER
Master II Droit des assurances
odile.girod@andreani-humbert.com

Morgane DE BRUYN
Master II Droit et fiscalité de l'entreprise
morgan.debruyne@andreani-humbert.com

Avocats



ANDREANI HUMBERT

AVOCATS À LA COUR

Commission Nationale d'Aménagement
Commercial
Télédoc 121 - Bâtiment Sieyès
61 bd Vincent Auriol
75703 Paris cedex 13

LRAR n° 1A 204 105 8988 9

Le Tholonet, le 26 février 2024

Nos références : 243840 - En toute franchise - Département des Alpes-Maritimes c. Projet Open Sky (SCI Brutus)
Dossier suivi par Joseph ANDREANI et Philippe TOSI

Objet : Recours contre l'avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial des Alpes-Maritimes n° 2023-07 du 25 janvier 2024

Madame la Présidente,

J'interviens dans les intérêts de l'Association En Toute Franchise - Département des Alpes-Maritimes, demeurant 229 avenue de la Californie 06200 Nice (France), qui élit domicile sur les présentes et ses suites en mon cabinet.

L'association En toute franchise - Département des Alpes-Maritimes s'est fixé pour objectifs :

- De s'assurer de la préservation du cadre de vie contre toute atteinte qui y serait portée par la planification ou l'autorisation de surfaces destinées au commerce, dans le département des Alpes-Maritimes ;
- De défendre les intérêts collectifs des commerçants indépendants et des artisans, particulièrement face aux grands groupes et aux grands ensembles commerciaux.

On rappellera l'utilité prééminente de l'action menée par l'association, qui vise à la préservation des activités commerciales et artisanales et à éviter le gaspillage des équipements commerciaux.

Il y va donc de la sauvegarde de droits fondamentaux.

Historiquement, la liberté d'entreprendre est la première liberté à avoir été rattachée par le Conseil Constitutionnel, à l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

Barreau d'Aix-en-Provence :

Le Triangle Vert – bât. 1
434 allée François Aubrun
13100 Le Tholonet
(Siège social)

Tél. : 04 42 53 79 71
Fax : 04 86 91 69 41

Barreau de Marseille :

17 rue Venture
13001 Marseille

Tél. : 04 91 06 09 50
Fax : 09 57 99 08 95

Selarl inter-barreaux au capital de 341 000 € - RCS Aix-en-Provence n° 808 983 266
www.andreani-humbert-avocats.com

« la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre » (Conseil constitutionnel, 16 janvier 1982, n°81-132).

Toutefois, cette liberté d'entreprendre doit être équitable entre tous et les pouvoirs publics se doivent d'intervenir pour garantir l'égalité entre les différentes formes de commerces.

En ce sens, la jurisprudence constitutionnelle considère que l'égalité entre les établissements d'une même profession est un objectif d'intérêt général, permettant de limiter la liberté d'entreprendre :

*« (...) 3. Considérant que la liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'il est toutefois loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ;
4. Considérant, en premier lieu, qu'en permettant au préfet d'imposer un jour de fermeture hebdomadaire à tous les établissements exerçant une même profession dans une même zone géographique, l'article L. 3132-29 du code du travail vise à assurer l'égalité entre les établissements d'une même profession, quelle que soit leur taille, au regard du repos hebdomadaire ; que, dès lors, il répond à un motif d'intérêt général ».*

C'est à la lumière d'une telle finalité que doivent être lues les dispositions actuellement en vigueur de l'article 1^{er} de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat :

« La liberté et la volonté d'entreprendre sont les fondements des activités commerciales et artisanales. Celles-ci s'exercent dans le cadre d'une concurrence claire et loyale.

Le commerce et l'artisanat ont pour fonction de satisfaire les besoins des consommateurs, tant en ce qui concerne les prix que la qualité des services et des produits offerts. Ils doivent participer au développement de l'emploi et contribuer à accroître la compétitivité de l'économie nationale, animer la vie urbaine et rurale et améliorer sa qualité.

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. »

La protection dont bénéficie ainsi la petite entreprise figure au nombre des raisons impérieuses d'intérêt général, au sens de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, permettant de soumettre à autorisation les projets commerciaux d'ampleur significative cités à l'article L. 752-1 du code de commerce.

L'article 9 de cette directive prévoit en effet :

« Régimes d'autorisation

1. Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;

b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;

c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle (...) ».

Ainsi, l'association œuvre à la préservation d'objectifs constitutionnels, et ayant la valeur de raisons impérieuses d'intérêt général.

Par un avis du 25 janvier 2024, publié au recueil des actes administratifs le 26 janvier 2024, la commission départementale d'aménagement commercial des Alpes-Maritimes a émis un avis favorable à la modification d'un ensemble commercial situé au sein de la ZAC des Clausonnes sur le territoire de la commune de Valbonne (Pièce n° 1 - Avis de la CDAC du 25 janvier 2024).

Cet avis devra être écarté au vu des illégalités dont il est entaché.

I. Sur l'intérêt à agir de l'association

Il est constant, pour justifier d'un intérêt pour agir, que les associations doivent satisfaire deux conditions : la portée de la décision attaquée doit être en adéquation avec, d'une part, leur champ géographique et, d'autre part, leur objet social.

En l'espèce, l'association En toute franchise du département, au vu de son champ géographique précis, dispose d'un intérêt à critiquer l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial des Alpes-Maritimes, dès lors que l'objet de ladite association porte notamment sur la préservation des centres-bourgs et zones périphériques contre les extensions et développements des supermarchés au détriment des petits commerces :

OBJET SOCIAL DE L'ASSOCIATION :

Elle a pour but :

I. la défense et la préservation du cadre de vie contre toute atteinte qui y serait portée par la planification ou l'autorisation de surfaces destinées au commerce :

- ✓ Veiller à la légalité des documents d'urbanisme ayant un impact en matière de commerce, ainsi que tout autre document de planification ayant un tel impact ;
- ✓ Veillez à la légalité des autorisations d'urbanisme portant sur des surfaces destinées au commerce, y compris celles ne nécessitant pas la saisine de la commission départementale d'aménagement commercial ;
- ✓ Veiller à la légalité des autorisations d'aménagement commercial pour l'ouverture de nouvelles surfaces de vente ;
- ✓ S'assurer d'un développement commercial respectueux du cadre de vie et présentant des garanties suffisantes en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs.

II. la défense des intérêts collectifs de la profession de commerçant indépendant et d'artisan :

- ✓ Représenter les franchisés, ex-franchisés, commerçants indépendants et artisans devant les pouvoirs publics.
- ✓ Faire respecter les textes légaux et réglementaires.
- ✓ Assurer par tous moyens légaux la promotion de la profession de commerçant indépendant et artisan.

III. assurer le respect du présent objet social dans le cadre d'actions devant les juridictions judiciaires, administratives et pénales, ainsi que les commissions locale ou nationale relatifs au département

DES ALPES MARITIMES

RD

Pièce n° 2 - Statuts En toute franchise

Par suite, l'association En toute franchise est parfaitement fondée à solliciter le retrait de l'avis précité.

II. Sur la péremption de l'autorisation d'exploitation commerciale du 16 octobre 2014

Il conviendra tout d'abord de préciser que l'avis de la CDAC du 25 janvier 2024 portant sur la modification de l'autorisation d'exploitation commerciale obtenue par la société pétitionnaire le 16 octobre 2014 est nécessairement irrégulier dès lors qu'il vient modifier un acte juridique n'ayant plus, au moment où celle-ci a statué – le 25 janvier –, d'existence juridique.

Par suite, au jour de l'avis rendu, sauf à considérer que celui-ci portait en réalité sur une demande nouvelle – ce qui ne fut pas le cas –, la CDAC du département des Alpes-Maritimes ne pouvait autoriser une quelconque modification du projet.

*

En effet et en premier lieu, il convient de rappeler que, conformément aux dispositions de l'article 60 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 dite loi « *Pinel* », les permis de construire n'ont valu autorisation d'exploitation commerciale qu'à compter de l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles de la loi précitée, modifiant l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, soit au lendemain de la publication du décret du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial (en ce sens, CE, 14 novembre 2018, *Société Val de Sarthe*, n° 408952).

Concernant les autorisations d'exploitation commerciale délivrée avant cette date, s'il fut prévu par l'article 39 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi « *Macron* », qu'elles valaient avis favorable des

commissions d'aménagement commercial, le Conseil d'Etat a pu préciser que les autorisations de la CNAC émises avant le 15 février 2015, pour des permis de construire délivrés après cette date, étaient seules à pouvoir faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Il s'ensuit que les autorisations d'exploitation commerciale obtenues avant cette date par les pétitionnaires demeurent des décisions autonomes d'un point de vue contentieux – solution qui a pu être éclairée par Sophie-Justine LIEBER, rapporteur public dans l'affaire *Société MGE Normandie et autres* :

*« La CNAC, à la date à laquelle elle s'est prononcée – antérieure, donc au 15 février 2015 – a pris une décision d'autorisation commerciale. Cette décision a créé des droits dans le chef du pétitionnaire, puisque celui-ci a pu ensuite demander, muni de cette décision, un permis de construire. Il nous semble alors délicat de penser que cette décision initiale, susceptible de recours en excès de pouvoir, se transforme, le 15 février 2015, en avis insusceptible de recours. Il nous semble plutôt que, dans un tel cas, le permis délivré sur le fondement de cette décision est certes une décision d'autorisation de construire, susceptible de recours, mais qu'il ne fait que reprendre, voire absorber, l'autorisation accordée par la CNAC. Dans un tel cas, il nous semblerait raisonnable que l'acte pris par la CNAC reste susceptible de recours, et qu'en revanche, pour éviter de rouvrir une deuxième fenêtre contentieuse contre l'autorisation d'exploitation commerciale, le permis ne puisse plus être contesté en tant qu'il « vaut AEC », mais seulement en tant qu'autorisation de construire » (CE, 14 novembre 2018, *Société MGE Normandie et autres*, n° 409833).*

Il fut également jugé que, lorsqu'à la suite d'une annulation contentieuse d'une décision de la CNAC antérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014, le 15 février 2015, celle-ci statue à nouveau sur la demande d'autorisation commerciale dont elle se retrouve saisie du fait de cette annulation, l'acte par lequel elle se prononce sur le projet d'équipement commercial a le caractère d'une décision, susceptible de recours pour excès de pouvoir, et non d'un avis, à la condition qu'il n'ait été apporté au projet aucune modification substantielle au regard des règles dont la commission nationale doit faire application – il en va ainsi même si la CNAC se prononce à nouveau après le 15 février 2015 (CE, 27 janvier 2020, *Sociétés Sodipaz et a.*, n° 423529).

En l'espèce, il est constant que l'avis de la CDAC du 16 octobre 2014 n'a fait l'objet d'aucune contestation qui aurait été portée devant la CNAC, pas davantage qu'une décision de ladite CNAC n'aurait fait l'objet d'un contentieux porté à la connaissance des juridictions administratives.

Par suite, les autorisations d'exploitation commerciale telles que délivrées antérieurement à l'entrée en vigueur la loi « *Pinel* » ayant une durée de validité qui ne saurait être bouleversée par la circonstance qu'elles fussent, ultérieurement, considérées comme pouvant fonder une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, celles-ci doivent être mises en œuvre dans les délais tels que prévus par le législateur.

*

En second lieu, il convient de déterminer la date de péremption de l'autorisation délivrée le 14 octobre 2014.

Il est constant sur ce point que si la réalisation du projet nécessite l'obtention d'un permis de construire, l'autorisation d'exploitation commerciale doit en principe être obtenue

préalablement à l'édition de l'arrêté de permis de construire, le calcul de la durée de validité de ladite autorisation s'effectuant alors conformément aux dispositions de l'article R. 752-20 du code de commerce, selon lequel :

« Pour les projets nécessitant un permis de construire, l'autorisation d'exploitation commerciale est périmée dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle le permis de construire est devenu définitif :

1° Pour les surfaces de vente qui n'ont pas été ouvertes au public ;

2° Pour les points permanents de retrait qui n'ont pas été ouverts à la clientèle.

Ce délai est prolongé de deux ans pour les projets qui portent sur la réalisation d'une surface de vente de plus de 2 500 mètres carrés jusqu'à 6 000 mètres carrés. Il est prolongé de quatre ans pour les projets portant sur la réalisation d'une surface de vente de plus de 6 000 mètres carrés. (...) »

Au vu des conditions exposées par l'article R. 752-20 du code précité, lesquelles ne lient l'autorisation d'exploitation commerciale au permis de construire obtenu pour déterminer le point de départ du calcul du délais de validité, le délai de trois ans court uniquement à compter de la date à laquelle le permis de construire initial est devenu définitif, même dans l'hypothèse d'une prorogation de celui-ci, et même dans l'hypothèse de la demande ou de la délivrance d'un permis de construire modificatif.

En d'autres termes, l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut nullement être prorogée par une quelconque demande d'autorisation relative à l'occupation ou à l'utilisation des sols, au titre de l'indépendance des législations.

Pour s'en convaincre davantage, il convient de rappeler que l'article 27-1 du décret n° 74-63 du 28 janvier 1974 relatif à l'autorisation d'implantation de certains magasins de commerce de détail et aux commissions d'urbanisme commercial, prévoyait que les autorisations d'exploitation commerciale, qui avaient été créées par l'article 29 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, avait une durée de validité corrélée à celle de l'autorisation d'urbanisme le cas échéant obtenue :

« Toutefois, lorsqu'une demande de permis de construire, s'il y a lieu, a été déposée avant l'expiration du délai de deux ans mentionné ci-dessus, la durée de validité de l'autorisation expire en même temps que celle du permis. »

Bien que cette disposition fût abrogée, son contenu fut maintenu par l'article 38 du décret n° 93-306 du 9 mars 1993 relatif à l'autorisation d'exploitation commerciale de certains magasins de commerce de détail et de certains établissements hôteliers, aux observatoires et aux commissions d'équipement commercial, en ces termes :

« Lorsqu'une demande recevable de permis de construire a été déposée avant l'expiration du délai de deux ans mentionné ci-dessus, la durée de validité de l'autorisation expire en même temps que celle du permis. »

Le lien entre l'autorisation d'exploitation commerciale et l'autorisation d'urbanisme, concernant la durée de validité de la première, fut définitivement rompu par l'article 20 du décret n°96-1018 du 26 novembre 1996 relatif à l'autorisation d'exploitation de certains magasins de commerce de détail et de certains établissements hôteliers et modifiant le décret n° 93-306 du 9 mars 1993, celui-ci abrogeant les dispositions précitées, sans en introduire d'équivalente.

La durée de validité de l'autorisation d'exploitation commerciale n'est ainsi pas liée à celle de l'autorisation d'urbanisme obtenue, et les dispositions même de l'article R. 752-20 du code de commerce en sont l'illustration.

Sur ce dernier point, au titre de l'examen a posteriori des effets de la loi « Pinel » sur l'activité économique et l'aménagement du territoire, la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale avait pu identifier cet état de fait, et souligner cette absence de corrélation de durée de validité entre les différents actes juridiques entourant la réalisation d'un ensemble commercial (Rapport d'information déposé le 15 juin 2016 en application de l'article 145-7 du règlement par la Commission des affaires économiques sur la mise en application de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises).

Le député Daniel FASQUELLE, en sa qualité de co-rapporteur, exposait la problématique en ces termes (p. 46 du rapport) :

Durant les auditions, est par ailleurs apparue une difficulté concernant la durée de validité des autorisations. En effet, l'autorisation d'exploitation commerciale incluse dans le permis de construire est périmée si les surfaces de vente ne sont pas ouvertes au public dans les trois ans suivant la date à laquelle le permis est devenu définitif. Ainsi, bien qu'il n'y ait qu'une procédure d'autorisation unique, la durée de validité de l'autorisation d'exploitation commerciale fait l'objet d'un régime particulier qui vient s'ajouter aux conditions de validité du permis de construire. Cela peut être problématique dans le cadre de projets complexes et mixtes qui nécessitent des travaux dont la durée totale excède trois années.

Une solution simple consisterait donc à aligner la durée de validité de l'autorisation d'exploitation commerciale sur celle du permis de construire, qui est de cinq ans, ce qui serait en cohérence avec la mise en place d'une procédure d'autorisation unique.

Au moment où le député FASQUELLE rapportait ces éléments, seuls les projets de plus de 6 000 m² de surface de vente bénéficiaient d'un délai supplémentaire de deux ans.

L'exécutif prit acte des doléances formulées, et modifiera les dispositions de l'article R. 752-20 du code de commerce à l'issue des travaux parlementaires réalisés, non en corrélant, comme par le passé, la durée de l'autorisation d'exploitation commerciale sur celle du permis de construire, mais en prorogeant la première dans certaines hypothèses, notamment pour les projets les plus importants.

Aux termes des dispositions de l'article R. 752-20 telles que modifiées par le décret n° 2016-1728 du 15 décembre 2016 relatif aux autorisations d'exploitation commerciale – ce décret étant exclusivement dédiée à cette question de la durée de validité desdites autorisations :

« Pour les projets nécessitant un permis de construire, l'autorisation d'exploitation commerciale est périmée dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle le permis de construire est devenu définitif :

1° Pour les surfaces de vente qui n'ont pas été ouvertes au public ;

2° Pour les points permanents de retrait qui n'ont pas été ouverts à la clientèle.

Ce délai est prolongé de deux ans pour les projets qui portent sur la réalisation d'une surface de vente de plus de 2 500 mètres carrés jusqu'à 6 000 mètres carrés. Il est prolongé de quatre ans pour les projets portant sur la réalisation d'une surface de vente de plus de 6 000 mètres carrés. (...) »

*

En conséquence de tout ce qui vient d'être exposé et en l'espèce, l'autorisation d'exploitation commerciale faisant l'objet du présent litige a fait l'objet d'une demande de permis de construire le 20 novembre 2015, l'autorisation d'urbanisme ayant été délivrée le 4 novembre 2016 (*Pièce n° 4 - Permis de construire du 4 novembre 2016*).

Ce permis de construire n'a fait l'objet d'aucun recours contentieux, de sorte qu'il est devenu définitif le 5 janvier 2017.

Sur le fondement de ce permis de construire, et des dispositions précitées, la société pétitionnaire disposait d'un délai de trois ans, prolongé de quatre ans, pour procéder à l'ouverture au public des surfaces de vente autorisées par la CDAC des Alpes-Maritimes le 16 octobre 2014.

Cela signifie que la société pétitionnaire disposait d'un délai expirant le 5 janvier 2024 pour mettre en œuvre l'autorisation d'exploitation commerciale telle qu'obtenue le 16 octobre 2014.

La circonstance que la société pétitionnaire ait sollicité plusieurs prorogations du permis de construire du 4 novembre 2016 ou ait déposé une demande de permis de construire modificatif demeure sans incidence sur la péremption de l'autorisation du 16 octobre 2014, dont le contenu juridique ne relève pas du droit de l'urbanisme, d'autant plus qu'elle a été délivrée antérieurement au 15 février 2015.

En conséquence, la CDAC des Alpes-Maritimes ne pouvait délibérer, à la fin du mois de janvier 2024, sur une demande de modification substantielle de l'autorisation obtenue le 16 octobre 2014, eu égard à la circonstance que celle-ci était périmée depuis le 5 janvier 2024.

La demande devait nécessairement être considérée comme une demande nouvelle, et, ainsi, être appréciée, dans toute sa consistance, à la lumière des dispositions en vigueur à la date de la délibération.

En d'autres termes, la CDAC des Alpes-Maritimes devait apprécier la légalité de la demande en se fondant, non sur l'incidence des seules modifications envisagées, mais sur le projet pris dans sa globalité.

En s'abstenant d'ainsi procéder, la CDAC des Alpes-Maritimes a irrégulièrement statué sur la requête qui lui était faite, se croyant à tort saisie d'une demande portant sur une modification substantielle d'une autorisation d'exploitation commerciale en cours de validité.

Pour ce seul motif, l'avis rendu devra être écarté, et la demande de la société pétitionnaire faire l'objet d'un avis défavorable en raison de l'insuffisance du dossier de demande et, de surcroît, son incomplétude au regard des exigences afférentes aux demandes relatives aux projets nouveaux.

*

Eu égard à ce qui vient d'être exposé, il y a lieu de considérer la demande comme relevant d'un projet nouveau, et, à ce titre, être confronté aux dispositions légales applicables en vigueur à ce jour.

III. Sur l'artificialisation des sols engendrée par le projet

La loi climat et résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021 a modifié l'article L. 752-6 du code de commerce, en y intégrant des dispositions limitant l'artificialisation des sols par les projets d'urbanisme commercial, aux termes desquelles :

« V.-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.

Toutefois, 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 ;

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.

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. »

Il résulte de ces dispositions que les projets entraînant une artificialisation des sols ne peuvent en principe bénéficier d'une autorisation d'exploitation commerciale.

S'il est prévu que des dérogations demeurent possibles, le cas échéant, il est toutefois constant que celles-ci ne peuvent concerner la création d'ensembles commerciaux nouveaux dont la surface de vente serait supérieure à 10 000 m².

Par suite, et en l'espèce, il convient de déterminer si le projet est susceptible d'être considéré comme entraînant une artificialisation des sols, dès lors qu'il ne peut faire l'objet d'aucune dérogation au vu de la surface de vente envisagée.

A ce titre, il convient de rappeler, aux termes des dispositions de l'article R. 752 du code de commerce :

« 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. »

Et le neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme de préciser :

« L'artificialisation est définie 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. »

Pour déterminer si un sol est susceptible d'être artificialisé, il convient de se référer à l'annexe de l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme, lequel précise la consistance des sols non artificialisés.

Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols, les terrains suivants sont considérés comme non artificialisés, dès lors qu'ils sont d'une superficie supérieure à 2 500 m² :

| | |
|------------------------------|---|
| Surfaces non artificialisées | 6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace. |
| | 7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture). |
| | 8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole. |
| | 9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel. |
| | 10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes. |

Or, en l'espèce, il est constant que le terrain d'assiette du projet relève des 6° et 10°, au vu de sa consistance et sa superficie, de sorte que son artificialisation méconnaît nécessairement les dispositions du V de l'article L. 752-6 du code de commerce.

En particulier, il conviendra de souligner qu'une importante partie du projet demeurait à l'état boisé à l'été 2021, et qu'il fit l'objet ultérieurement de travaux consistant notamment en une opération de défrichement qui ne saurait, en tout état de cause, faire perdre au terrain sa qualité de surface non artificialisée.

Pour ce motif, l'avis de la CDAC est irrégulier.

IV. Sur la méconnaissance des autres objectifs définis par l'article L. 752-6 du code de commerce

a. En ce qui concerne l'aménagement du territoire

Il conviendra tout d'abord de souligner que le projet, **s'agissant de l'intégration urbaine du projet**, que celui-ci rompt nettement avec la totalité des constructions de la zone, voire de la commune de Valbonne dans sa globalité et des communes limitrophes, au point de constituer un bâtiment sans équivalent, d'un point de vue urbanistique, dans la région – des façades de 350 mètres linéaires pour une hauteur dépassant, en plusieurs points, les 30 mètres calculée à partir du terrain naturel.

De surcroît, il a vocation à s'implanter dans un secteur non urbanisé au sens du droit de l'urbanisme, ce qui renforce son absence d'intégration à son environnement immédiat.

S'agissant de la consommation économe de l'espace, le projet prévoit l'artificialisation de près de 70% du terrain d'assiette, ce qui, en règle générale mais qui l'est davantage au vu de l'emprise de plus de 115 000 m² du projet pris dans son entièreté, caractérise une méconnaissance de l'objectif poursuivi de préservation de l'espace.

L'emprise au sol du projet est de 75 000 m².

S'agissant de l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral, il est admis, y compris par la DDTM dans le rapport établi préalablement à la délibération de la CDAC des Alpes-Maritimes du 17 janvier 2024, que l'incidence sur les communes de la zone de chalandise sera importante ; or, il convient de rappeler que la commune de Saint-Vallier-de-Thiery fait l'objet d'un accompagnement technique et financier au titre du programme des petites villes de demain (depuis le 11 mai 2021), les

communes de Grasse et de Vallauris étant quant à elles concernées par le programme Action cœur de ville.

Au vu de ces éléments, de la fragilité identifiée des centres-bourgs des communes alentour, voire de la commune de Valbonne, et de la circonstance que 30 000 m² de surface de plancher seront créés, l'effet sur l'animation de la vie urbaine sera nécessairement négatif.

S'agissant de l'effet du projet sur les flux de transports, il convient tout d'abord de relever que l'étude de trafic, datée de 2018, n'a pas fait l'objet d'une révision pertinente, de sorte que les données sur lesquelles se fonde l'analyse d'impact sont nécessairement erronées.

De surcroît, il apparaissait dès 2014, ainsi que cela ressort de l'avis même du 16 octobre 2014, que le projet allait générer une saturation des voies de desserte situées aux abords :

De par son importance et sa nature, ce projet induira de fait un trafic très important dans ce secteur qui apparaît aujourd'hui largement congestionné, notamment sur la RD 35 et sur l'autoroute A8 qui enregistre des remontées de file très importantes aux heures de pointe.

Le système viaire au niveau de l'ensemble de la zone des Clausonnes doit être revu avec l'aménagement de la ZAC afin de permettre une amélioration des conditions de circulation.

A ce stade du dossier présenté en CDAC, les conditions de desserte et les impacts sur la circulation présentent cependant certaines insuffisances ; aussi, des études complémentaires devront être effectuées dans les prochains mois afin d'actualiser les études de la ZAC qui datent de 2009, notamment en ce qui concerne l'impact du projet sur la RD 35, sur le diffuseur Antibes-Est et la section courante de l'autoroute.

Pièce n° 5 - CDAC du 16 octobre 2014

Il ressort de l'avis de la DDTM quant au projet, bien qu'amendé, ne modifie nullement les problématiques identifiées, voire les aggrave au vu des modifications des accès, lesquelles ont une incidence sur le sens de circulation et, plus globalement, sur la desserte du projet :

L'étude trafic analyse la charge du trafic uniquement aux abords du site. Toutefois, il convient de mentionner que l'A8 présente une saturation importante en heure de pointe tout comme le chemin de Saint-Bernard, reliant le projet au centre-ville de Vallauris. Sur ce point, le dossier présente des aménagements de voirie au niveau de la zone commerciale des Terriers dont la création d'un giratoire sur le chemin des Terriers et l'aménagement d'une bretelle d'accès à l'A8 ainsi qu'un aménagement du giratoire de Provence. Ces travaux permettront de fluidifier la circulation au niveau de la zone commerciale des Terriers et donc d'améliorer la circulation entre cette zone et le projet.

En revanche, pour ce qui concerne le chemin de Saint-Bernard, aucun aménagement de voirie n'est prévu. La mise en œuvre de ce projet, associé au projet de Sôphipolis en contrebas à Vallauris, pourrait apporter un flux de véhicules avec un impact notable sur le trafic de cet axe.

En conclusion, ce projet aura nécessairement un impact important sur les déplacements dans ce secteur. Ces études semblent fines, recevables, et mettent en évidence les

Pièce n° 6 - Rapport d'instruction DDTM

L'effet du projet sur les flux de transport est ainsi négatif.

Enfin, **s'agissant de la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation**, celle-ci sera nécessairement négative : la commune de Valbonne dispose d'un centre-bourg dont

l'activité sera réduite en raison des 30 000 m² de commerces nouveaux créés sur son territoire.

b. En ce qui concerne le développement durable

Outre l'absence de qualité environnementale du projet, lequel nécessitera, alors que l'artificialisation est massive, une quantité d'eau importante pour l'entretien des espaces verts prévus à l'extérieur des zones de pleine terre à la superficie fort réduite, il conviendra de souligner que, s'agissant de son insertion paysagère et architecturale, elle porte atteinte à l'intérêt du secteur.

Cela ressort des images d'insertion du projet, en dépit de la volonté du pétitionnaire de le faire disparaître ou presque à l'aide d'innombrables végétaux dont la consistance, une fois les constructions réalisées, sera bien moindre :



*

En conséquence de tout ce qui précède, la méconnaissance du respect des objectifs fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce demeure patente, le projet ayant une incidence négative sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

*

Au vu de l'ensemble des éléments exposés, l'association En toute franchise sollicite l'émission d'un avis défavorable quant à ce projet.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Joseph ANDREANI

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joseph ANDREANI', with a long horizontal stroke extending to the right.

Pièces jointes :

1. Avis de la CDAC du 25 janvier 2024
2. Statuts En toute franchise 06
3. Récépissé de modification En toute franchise 06
4. Permis de construire du 4 novembre 2016
5. CDAC du 16 octobre 2014
6. Rapport d'instruction DDTM