

**CONSEIL D'ETAT**

CF

statuant

au contentieux

**Nos 352933,352934,353162,353221,353552**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
- ASSOCIATION DE DEFENSE DES  
CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS

- COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT  
COMMERCIAL

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 4ème et 5ème sous-sections réunies)

Mme Esther de Moustier

Rapporteur

\_\_\_\_\_

Sur le rapport de la 4ème sous-section  
de la Section du contentieux

Mme Gaëlle Dumortier

Rapporteur public

\_\_\_\_\_

Séance du 18 juin 2012

Lecture du 4 juillet 2012

\_\_\_\_\_

Vu 1°), sous le n° 352933, la requête, enregistrée le 26 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS, dont le siège est 1 rue de Sébastopol à Reims (51100) ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement n° 110257 du 22 juillet 2011 par lequel le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé la décision n° 585 T du 24 novembre 2010 de la Commission nationale d'aménagement commercial rejetant la demande présentée par la SAS Croix Blandin Distribution tendant à ce qu'il lui soit accordé l'autorisation préalable requise en vue de l'ouverture d'un ensemble commercial "Reims Village Croix Blandin", d'une surface totale de 29 500 m<sup>2</sup>, au sein de la ZAC "Croix Blandin" à Reims (Marne) ;

2°) de rejeter la demande présentée par la SAS Croix Blandin Distribution devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ;

3°) de mettre à la charge de la SAS Croix Blandin Distribution la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 2°), sous le n° 352934, la requête, enregistrée le 26 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS, dont le siège est 1 rue de Sébastopol à Reims (51100) ; l'association demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement n° 110255 du 22 juillet 2011 par lequel le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé la décision n° 585 T du 24 novembre 2010 de la Commission nationale d'aménagement commercial rejetant la demande présentée par la SCI Galerie Blandin, la SCI Retail Blandin, la SCI Jardi Blandin et la SCI Immoromi tendant à ce qu'il leur soit accordé

l'autorisation préalable requise en vue de l'ouverture d'un ensemble commercial "Reims Village Croix Blandin", d'une surface totale de 29 500 m<sup>2</sup>, au sein de la ZAC "Croix Blandin" à Reims (Marne) ;

2°) de rejeter la demande présentée par la SCI Galerie Blandin, la SCI Retail Blandin, la SCI Jardi Blandin et la SCI Immoromi devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ;

3°) de mettre à la charge de la SCI Galerie Blandin, de la SCI Retail Blandin, de la SCI Jardi Blandin et de la SCI Immoromi la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 3°), sous le n° 353162, l'ordonnance n° 11NC01590 du 3 octobre 2011, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 5 octobre 2011, par laquelle le président de la cour administrative d'appel de Nancy a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête présentée à cette cour par la COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL ;

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Nancy le 26 septembre 2011, présentée par la COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL, dont le siège est 61 boulevard Vincent Auriol à Paris Cedex 13 (75703) ; la COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL demande d'annuler les jugements n° 110255 et n° 110257 du 22 juillet 2011 par lesquels le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé sa décision n° 585 T du 24 novembre 2010 refusant à la SAS Croix Blandin Distribution, la SCI Galerie Blandin, la SCI Retail Blandin, la SCI Jardi Blandin et la SCI Immoromi l'autorisation préalable requise en vue de la création d'un ensemble commercial dénommé "Reims Village Croix Blandin", d'une surface totale de 29 500 m<sup>2</sup>, au sein de la ZAC "Croix Blandin" à Reims (Marne) ;

.....

Vu 4°), sous le n° 353221, l'ordonnance n° 11NC01558 du 3 octobre 2011, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 7 octobre 2011, par laquelle le président de la cour administrative d'appel de Nancy a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête présentée à cette cour par l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS ;

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Nancy le 19 septembre 2011, par l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS, dont le siège est 1 rue de Sébastopol à Reims (51100) ; l'association demande :

1°) d'annuler le jugement n° 110255 du 22 juillet 2011 par lequel le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé la décision n° 585 T du 24 novembre 2010 de la Commission nationale d'aménagement commercial rejetant la demande présentée par la SCI Galerie Blandin, la SCI Retail Blandin, la SCI Jardi Blandin et la SCI Immoromi tendant à ce qu'il leur soit accordé l'autorisation préalable requise en vue de l'ouverture d'un ensemble commercial "Reims Village Croix Blandin", d'une surface totale de 29 500 m<sup>2</sup>, au sein de la ZAC "Croix Blandin" à Reims (Marne) ;

2°) de rejeter les conclusions de la SCI Galerie Blandin, de la SCI Retail Blandin, de la SCI Jardi Blandin et de la SCI Immoromi tendant à l'annulation de cette décision ;

3°) de mettre à la charge de la SCI Galerie Blandin, de la SCI Retail Blandin, de la SCI Jardi Blandin et de la SCI Immoromi la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu 5°), sous le n° 353552, l'ordonnance n° 11NC01572 du 3 octobre 2011, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 21 octobre 2011, par laquelle le président de la cour administrative d'appel de Nancy a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête présentée à cette cour par l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS ;

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Nancy le 19 septembre 2011, par l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS, dont le siège est 1 rue de Sébastopol à Reims (51100) ; l'association demande :

1°) d'annuler le jugement n° 110257 du 22 juillet 2011 par lequel le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé la décision n° 585 T du 24 novembre 2010 de la Commission nationale d'aménagement commercial rejetant la demande présentée par la SAS Croix Blandin Distribution tendant à ce qu'il lui soit accordé l'autorisation préalable requise en vue de l'ouverture d'un ensemble commercial "Reims Village Croix Blandin", d'une surface totale de 29 500 m<sup>2</sup>, au sein de la ZAC "Croix Blandin" à Reims (Marne) ;

2°) de mettre à la charge de la SAS Croix Blandin Distribution la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de commerce ;

Vu la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

Vu le décret n° 2011-921 du 1er août 2011 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Esther de Moustier, Auditeur,

- les observations de la SCP Odent, Poulet, avocat de la SAS Croix Blandin Distribution et de la SCP Defrenois, Levis, avocat des SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin, Immoromi et SEM Agencia,

- les conclusions de Mme Gaëlle Dumortier, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Odent, Poulet, avocat de la SAS Croix Blandin Distribution et à la SCP Defrenois, Levis, avocat des SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin, Immoromi et SEM Agencia ;

Considérant que les requêtes de la COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL et de l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS sont dirigées contre les mêmes décisions ; que, par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant que, par une décision du 4 juin 2010, la commission départementale d'aménagement commercial de la Marne a autorisé la SAS Croix Blandin Distribution et les SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin et Immoromi à créer un ensemble commercial dénommé « Reims Village Croix Blandin », d'une surface totale de 29 500 m<sup>2</sup>, au sein de la zone d'aménagement concerté de la Croix Blandin à Reims ; que, saisie le 9 juillet 2010 d'un recours tendant à l'annulation de cette décision par l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS, la Commission nationale d'aménagement commercial, après s'être abstenue de statuer dans le délai de quatre mois prévu par l'article L. 752-17 du code de commerce, a, le 24 novembre 2010, pris une décision expresse faisant droit au recours de l'association et refusant l'autorisation demandée par les pétitionnaires ; que, par deux jugements en date du 22 juillet 2011, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, saisi de demandes en ce sens par la SAS Croix Blandin Distribution et les SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin et Immoromi, a annulé la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial du 24 novembre 2010 ; que la COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL et l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS interjettent appel de ces jugements en tant qu'ils ont annulé la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial ;

Sur la recevabilité de l'intervention de la SEM Agencia :

Considérant que la SEM Agencia a, en sa qualité de concessionnaire de la zone d'aménagement concerté de la Croix-Blandin, intérêt à intervenir au soutien des conclusions tendant au rejet de la requête ; que son intervention est, par suite, recevable ;

Sur les appels de la COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL et de l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée à l'appel de l'ASSOCIATION DE DÉFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 752-17 du code de commerce : « A l'initiative du préfet, du maire de la commune d'implantation, du président de l'établissement public de coopération intercommunale visé au b du 1° du II de l'article L. 751-2, de celui visé au e du même 1° du même article ou du président du syndicat mixte visé au même e et de toute personne ayant intérêt à agir, la décision de la commission départementale d'aménagement commercial peut, dans un délai d'un mois, faire l'objet d'un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial. La commission nationale se prononce dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. / La saisine de la commission nationale est un préalable obligatoire à un recours contentieux à peine d'irrecevabilité de ce dernier. (...) » ;

Considérant que l'institution par ces dispositions d'un recours administratif, préalable obligatoire à la saisine du juge, a pour effet que la décision prise à la suite de ce recours se substitue nécessairement à la décision initiale ; que, dès lors, lorsque la Commission nationale d'aménagement commercial rejette explicitement ou implicitement, du fait du silence gardé pendant le délai de quatre mois qui lui est imparti par les dispositions précitées, le recours d'un tiers dirigé contre une décision d'autorisation, la décision qu'elle prend ainsi a la nature d'une nouvelle autorisation créatrice de droits délivrée au pétitionnaire, qui se substitue à l'autorisation initiale ;

Considérant que, lorsque le rejet d'un tel recours prend la forme d'une décision explicite, la Commission nationale d'aménagement commercial peut la retirer dans un délai de quatre mois suivant la prise de cette décision et à condition qu'elle soit illégale ; que lorsqu'il prend la forme d'une décision implicite, cette décision s'analyse comme une décision implicite d'acceptation, au sens de l'article 23 de la loi du 12 avril 2000, qui peut dès lors être retirée, pour illégalité, selon les dispositions de cet article : « (...) 1° Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ; / 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ; / 3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé » ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le délai de quatre mois dans lequel la Commission nationale d'aménagement commercial doit statuer en application des dispositions précitées n'est pas imparti à peine de dessaisissement ; que la commission nationale pouvait légalement retirer la décision implicite née de son silence le 9 novembre 2010, à condition qu'elle soit illégale et, en absence de mesure d'information des tiers, dans le délai de deux mois à compter de son intervention ; que, dès lors, c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé, pour annuler la décision de la commission nationale du 24 novembre 2010, sur le motif que cette commission, dès lors qu'elle avait implicitement rejeté le recours dont elle était saisie, se trouvait dessaisie du dossier ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les moyens soulevés par les requérantes de première instance devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ;

Considérant qu'il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles se prononcent sur un projet d'exploitation commerciale soumis à autorisation en application de l'article L. 752-1 du code de commerce, d'apprécier la conformité de ce projet aux objectifs prévus à l'article 1er de la loi du 27 décembre 1973 et à l'article L. 750-1 du code de commerce, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du même code ; que l'autorisation ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet compromet la réalisation de ces objectifs ;

Considérant que, pour refuser l'autorisation sollicitée, la commission nationale s'est fondée, d'une part sur la circonstance que les informations qui lui avaient été fournies par les sociétés pétitionnaires ne lui permettaient pas de se prononcer sur la mise en œuvre de mesures destinées à

réduire l'impact du projet sur l'environnement, d'autre part, sur la contrariété du projet aux objectifs prévus par les dispositions mentionnées ci-dessus ;

S'agissant de la composition du dossier :

Considérant qu'il appartenait à la commission nationale, non de refuser d'emblée, pour le motif tiré de l'insuffisance des informations fournies par le pétitionnaire, l'autorisation demandée, mais d'inviter la société à compléter, dans cette mesure, son dossier afin de combler les insuffisances constatées, puis, le cas échéant, de rejeter la demande en raison de lacunes persistantes ; qu'au surplus, en l'espèce, le dossier contenait des informations suffisantes pour apprécier les effets du projet sur l'environnement ;

S'agissant de la conformité du projet aux objectifs d'aménagement du territoire :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet des sociétés pétitionnaires, qui doit être réalisé dans la zone d'aménagement concerté de la Croix-Blandin sur le site de l'ancien projet de la « Cité de l'Habitat », dont les bâtiments et les installations ont été démolis, permettra de résorber une friche commerciale qui ne peut plus être convertie en terres agricoles du fait de son artificialisation antérieure ; que ce projet est localisé en continuité de l'agglomération rémoise ; que le projet devrait améliorer l'équilibre de l'offre commerciale dans le secteur Est de l'agglomération rémoise ; qu'ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation du projet aurait des effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine ;

S'agissant de la conformité du projet aux objectifs de développement durable :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier du pétitionnaire que le projet prévoit une desserte par les transports en commun ainsi qu'un accès piétonnier et cyclable, que le réseau routier existant pourra absorber le surcroît de circulation qu'il générera et que les mesures prises pour son insertion paysagère sont satisfaisantes ; qu'il n'apparaît dès lors pas que le projet litigieux ne serait pas conforme aux objectifs fixés par le législateur en matière de développement durable ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Commission nationale d'aménagement commercial a fait une inexacte application des dispositions précédemment mentionnées du code de commerce en refusant, par sa décision du 24 novembre 2010, l'autorisation demandée par la SAS Croix Blandin Distribution et les SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin et Immoromi ;

Considérant, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par les sociétés pétitionnaires, que les requérantes ne sont pas fondées à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a annulé la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial du 24 novembre 2010 ; que l'annulation de cette

décision a pour effet de ressaisir la commission nationale de la demande d'autorisation présentée par les pétitionnaires ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la SAS Croix Blandin Distribution et des SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin et Immoromi, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance ; que les conclusions présentées au titre de cet article par la SEM Agencia en sa qualité d'intervenante en défense ne sont pas recevables ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la SAS Croix Blandin Distribution et les SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin et Immoromi au titre de ces mêmes dispositions ;

D E C I D E :

-----

Article 1er : L'intervention de la SEM Agencia est admise.

Article 2 : Les requêtes de la COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL et de l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS sont rejetées.

Article 3 : L'appel incident présenté par les SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin et Immoromi est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la SAS Croix Blandin Distribution, des SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin et Immoromi et de la SEM Agencia présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL, à l'ASSOCIATION DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS DU CENTRE-VILLE DE REIMS, aux SCI Galerie Blandin, Retail Blandin, Jardi Blandin et Immoromi, à la SAS Croix Blandin Distribution et à la SEM Agencia.

Délibéré dans la séance du 18 juin 2012 où siégeaient : M. Edmond Honorat, Président adjoint de la Section du Contentieux, Président ; M. Marc Dandelot, M. Didier Chauvaux, Présidents de sous-section ; M. Jean Musitelli, Mme Anne-Françoise Roul, M. Michel Thenault, Conseillers d'Etat et Mme Esther de Moustier, Auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 4 juillet 2012.

Le Président :

Signé : M. Edmond Honorat

L'Auditeur-rapporteur :

Signé : Mme Esther de Moustier

Le secrétaire :

Signé : Mme Nicole Gyppaz

La République mande et ordonne au ministre de l'économie et des finances en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire