

CONSEIL D'ETAT

NG

statuant

au contentieux

N° 408952

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SCI VAL DE SARTHE

M. Bruno Bachini

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

Mme Sophie-Justine Lieber

Rapporteur public

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre

de la Section du contentieux

Séance du 24 octobre 2018

Lecture du 14 novembre 2018

Vu la procédure suivante :

La société Val de Sarthe a demandé à la cour administrative d'appel de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial du 16 janvier 2015 accordant aux sociétés Direct Distribution, Sicom 2, Groupe Herimo et IF Béner l'autorisation de créer un ensemble commercial sur le territoire des communes du Mans et d'Yvré-l'Evêque (Sarthe). Par un arrêt n° 15NT01288 du 18 janvier 2017, la cour administrative d'appel a rejeté sa requête.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 16 mars et 19 juin 2017 et le 25 mai 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Val de Sarthe demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête ;

3°) de mettre à la charge des défendeurs la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de commerce ;
- la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 ;
- la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 ;
- le décret n° 2015-165 du 12 février 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Bachini, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Sophie-Justine Lieber, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la société Val de Sarthe, à la SCP Célice, Soltner, Texidor, Périer, avocat de la société If bener et à la SCP Odent, Poulet, avocat de la société Groupe Herimo, de la société Sicom 2 et de la société Direct Distribution ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 2 septembre 2014, la commission départementale d'aménagement commercial de la Sarthe a autorisé les sociétés Direct Distribution, Sicom 2, Groupe Herimo et IF Béner à créer, sur le territoire des communes du Mans et d'Yvré-L'Évêque (Sarthe), un ensemble commercial comprenant un hypermarché à l enseigne « E. Leclerc » et une galerie marchande d'une surface de vente de 31 480 m², ainsi qu'un « Retail park » composé de vingt-et-un commerces d'une surface totale de vente de 15 995 m² ; que, par une décision du 16 janvier 2015, la Commission nationale d'aménagement commercial a rejeté les recours formés par la société Val de Sarthe et d'autres sociétés contre cette décision et autorisé la réalisation du projet ; que la société Val de Sarthe se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 18 janvier 2017 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté sa requête dirigée contre cette décision ;

Sur le droit applicable :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 60 de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises : « *1. - Les articles 39 à 58, à l'exception de l'article 57, entrent en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard six mois à compter de la promulgation de la présente loi (...)* » ; que les articles 39 à 41 de cette loi fixent le nouveau régime des permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, que ses articles 42 à 44 fixent, en modifiant les articles L. 751-2, L. 751-5 et L. 751-6 du code de commerce, la nouvelle composition et les nouvelles règles de fonctionnement, respectivement, des commissions départementales d'aménagement commercial et de la Commission nationale d'aménagement commercial et que son article 49 fixe, en modifiant l'article L. 752-6 du même code, les nouveaux objectifs à prendre en considération par ces commissions ; que les dispositions d'application de ces articles ont été fixées par le décret du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de ce décret du 12 février 2015 : « *Les articles 39 à 44 et 49 (...) de la loi du 18 juin 2014 (...) entrent en vigueur le lendemain de la publication du présent décret au Journal officiel de la République française* » ; que la société requérante soutient que l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 49 de la loi du 18 juin 2014, modifiant l'article L. 752-6 du code de commerce, n'était pas manifestement impossible en l'absence des dispositions d'application fixées par ce décret et que les nouvelles dispositions de cet article L. 752-6 sont, par suite, contrairement à ce que prévoient les dispositions qui viennent d'être citées, entrées en vigueur six mois après la promulgation de la loi du 18 juin 2014, soit dès le 18 décembre 2014 ;

4. Considérant, toutefois, qu'eu égard, d'une part, au caractère indivisible, voulu par le législateur, des modifications introduites par les articles 39 à 44 et 49 et, d'autre part, au fait que l'application de certains de ces articles, notamment ceux relatifs à la nouvelle composition des commissions départementales d'aménagement commercial et de la Commission nationale d'aménagement commercial, était manifestement impossible en l'absence de décret d'application, les dispositions du décret du 12 février 2015 citées ci-dessus ont pu légalement prévoir l'entrée en vigueur simultanée de tous ces articles au lendemain de sa propre publication ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en se fondant, pour juger de la légalité de la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial du 16 janvier 2015 qui lui était soumise, sur les dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce, dans leur rédaction antérieure à celle introduite par la loi du 18 juin 2014, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé sa décision sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit ;

Sur les moyens du pourvoi relatifs à la composition du dossier de demande :

6. Considérant, d'une part, qu'en indiquant qu'il n'était « pas démontré » que les évaluations mentionnées dans l'étude de trafic jointe au dossier de demande étaient erronées, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit dans le maniement de la charge de la preuve et n'a, eu égard à la formulation du moyen devant elle, pas insuffisamment motivé son arrêt ; qu'elle n'a pas non plus commis d'erreur de fait ni dénaturé les pièces du dossier en estimant que les renseignements fournis par les pétitionnaires sur les flux de circulation étaient suffisants au regard des éléments requis par les dispositions de l'article R. 752-7 du code de commerce et des dispositions réglementaires prises sur son fondement ;

7. Considérant, d'autre part, qu'en estimant que le dossier de demande, qui mentionnait notamment les engagements pris par les pouvoirs publics sur les futurs travaux d'aménagements routiers requis par le projet, comportait les informations prescrites par les dispositions de l'article R. 752-7 du code de commerce et des dispositions réglementaires prises sur son fondement, la cour n'a pas insuffisamment motivé sa décision ni dénaturé les pièces du dossier ;

Sur les moyens relatifs au bien-fondé de l'autorisation accordée :

8. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 1er de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat : « *Les pouvoirs publics veillent à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat permette l'expansion de toutes les formes d'entreprises, indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux et ne soit préjudiciable à l'emploi* » ; qu'aux termes de l'article L. 750-1 du code de commerce : « *Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine. / Dans le cadre d'une concurrence loyale, ils doivent également contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés* » ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 752-6 du même code, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Lorsqu'elle statue sur l'autorisation d'exploitation commerciale visée à l'article L. 752-1, la commission départementale d'aménagement commercial se prononce sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Les critères d'évaluation sont : / 1° En matière d'aménagement du territoire : / a) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ; / b) L'effet du projet sur les flux de transport ; / c) Les effets découlant des procédures prévues aux articles L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 123-11 du code de l'urbanisme ; / 2° En matière de développement durable : / a) La qualité environnementale du projet ; / b) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs* » ; qu'il résulte de ces dispositions combinées que l'autorisation d'aménagement commercial ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi ; qu'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 ;

9. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions citées ci-dessus que la densité de l'offre commerciale existante n'est pas au nombre des critères d'évaluation qu'elles prévoient ; que, par suite, la société requérante n'est fondée à soutenir ni que la cour aurait, en omettant de tenir compte de l'offre concurrente déjà installée en périphérie de ville, entaché son arrêt d'une erreur de droit ni qu'elle aurait, ce faisant, omis de tenir compte des dispositions, citées ci-dessus, de l'article 1^{er} de la loi du 27 décembre 1973 ;

10. Considérant, en deuxième lieu, qu'en retenant que le projet est de nature à participer à l'animation de la vie urbaine et rurale dans une zone de chalandise en expansion démographique régulière et qu'il contribue à diversifier et rééquilibrer l'offre commerciale à l'est de l'agglomération mancelle, pour estimer, nonobstant ses effets possibles sur le commerce de centre-ville, qu'il ne compromet pas l'objectif d'aménagement du territoire fixé par les dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce, la cour, qui a ainsi tenu compte de l'impact du projet sur l'animation de la

vie urbaine et rurale résultant des autres espaces commerciaux existants, a porté sur les pièces du dossier une appréciation souveraine exempte de dénaturation et n'a pas commis d'erreur de droit ; que son arrêt n'est pas insuffisamment motivé sur ce point ;

11. Considérant, enfin, qu'en retenant que le projet litigieux voit ses effets sur les flux de circulation absorbés par plusieurs aménagements, est desservi par le réseau des transports collectifs et accessible par les modes alternatifs de déplacement, repose sur un parti pris architectural et paysager assurant l'insertion des bâtiments projetés dans l'environnement et n'aura qu'un impact limité sur les espèces protégées, pour estimer qu'il ne compromet pas l'objectif de développement durable fixé par les dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce, la cour a porté sur les pièces du dossier une appréciation souveraine qui n'est pas entachée de dénaturation ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que société requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

13. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Val de Sarthe une somme de 1 000 euros chacune à verser à la société Direct Distribution, à la société Sicom 2, à la société Groupe Herimo, à la société IF Béner et à la société Retail Prodev au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, ces mêmes dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de ces sociétés et de l'Etat, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que demande, au même titre, la société Val de Sarthe ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la société Val de Sarthe est rejeté.

Article 2 : La société Val de Sarthe versera à la société Direct Distribution, à la société Sicom 2, à la société Groupe Herimo, à la société IF Béner et à la société Retail Prodev une somme de 1 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée la société Val de Sarthe, à la société Direct Distribution, à la société Sicom 2, à la société Groupe Herimo, à la société IF Béner, à la société Retail Prodev et au ministre de l'économie et des finances.