

CONSEIL D'ETAT

AM

statuant

au contentieux

N° 409833

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SOCIETE MGE NORMANDIE et autres

Mme Tiphaine Pinault

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 commune de Rouen, la commune de Mantes-la-Jolie, la commune d'Elbeuf, la chambre de commerce et d'industrie de Rouen, la chambre de commerce et d'industrie d'Elbeuf, la chambre de commerce et d'industrie d'Eure-et-Loir, la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Auge, l'association « Demain vivre nos villes et nos villages » et l'association « Les vitrines du Pays d'Elbeuf » ont demandé à la cour administrative d'appel de Douai d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 6 mai 2015 par laquelle la Commission nationale d'aménagement commercial a rejeté leur recours contre la décision 12 décembre 2014 par laquelle la commission départementale d'aménagement commercial de l'Eure a autorisé les sociétés MGE Normandie et Normandie Parc, la chambre de commerce et d'industrie de l'Eure et la chambre des métiers et de l'artisanat de l'Eure à créer un espace commercial d'une surface de vente de 17 221 m² sur le territoire de la commune de Douains (Eure) et d'enjoindre à cette commission de réexaminer la demande présentée par les pétitionnaires.

Par un arrêt n° 15DA01287 du 23 février 2017, la cour administrative d'appel, après avoir donné acte du désistement de la commune de Mantes-la-Jolie et refusé d'admettre les interventions de la commune de Tourville-la-Rivière, de la commune de Barentin, de la communauté de communes Caux-Austreberthe, de l'association des commerçants et artisans de Rouen « Vitrines de Rouen » et de l'association « La chambre interprofessionnelle du commerce », a annulé la décision attaquée et rejeté les conclusions à fin d'injonction.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 18 avril, 17 juillet et 18 septembre 2017 et le 28 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société MGE Normandie, la société Normandie Parc, la chambre de commerce et d'industrie de l'Eure et la chambre des métiers et de l'artisanat de l'Eure demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter la requête de la commune de Rouen et autres ;

3°) de mettre à la charge de la commune Rouen, de la commune d'Elbeuf, de la chambre de commerce et d'industrie de Rouen, de la chambre de commerce et d'industrie d'Elbeuf, de la chambre de commerce et d'industrie d'Eure-et-Loir, de la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Auge, de l'association « Demain vivre nos villes et nos villages » et de l'association « Les vitrines du Pays d'Elbeuf » la somme de 6 000 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 ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- le décret n° 2015-165 du 12 février 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Tiphaine Pinault, maître des requêtes en service extraordinaire,
- 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 MGE Normandie et autres, à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la commune de Rouen, de la chambre de commerce et d'industrie d'Eure-et-Loir, de l'association « Demain vivre nos villes et nos villages », de la chambre de commerce et d'industrie Seine Mer Normandie, de la commune de Tourville la Rivière, de l'association « Les vitrines du Pays d'Elbeuf », de l'association « Les vitrines de Rouen », de l'association de la chambre interprofessionnelle du commerce et de la chambre de commerce et d'industrie territoriale Seine Estuaire » ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 24 octobre 2018, présentée par la société MGE Normandie et autres ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une « décision » du 6 mai 2015, la Commission nationale d'aménagement commercial a, sur le recours formé par la commune de Rouen et autres contre une décision du 12 décembre 2014 de la commission départementale d'aménagement commercial de l'Eure, « accordé » à la société MGE Normandie, à la société Normandie Parc, à la chambre de commerce et d'industrie de l'Eure et à la chambre des métiers et de l'artisanat de l'Eure « l'autorisation » de créer un ensemble commercial d'une surface de vente de 17 221 m² sur le territoire de la commune de Douains (Eure) ; que la société MGE Normandie et autres se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 23 février 2017 par lequel, sur la requête de la commune de Rouen et autres, la cour administrative d'appel de Douai a, d'une part, annulé cette « décision » et, d'autre part, donné acte du désistement de la commune de Mantes-la-Jolie, refusé d'admettre plusieurs interventions et rejeté les conclusions à fin d'injonction ; que, par les moyens qu'elles invoquent, la société MGE Normandie et autres doivent être regardées comme demandant l'annulation de l'arrêt en tant seulement qu'il annule la « décision » du 6 mai 2015 et en tant qu'il statue sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur le droit applicable :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 39 de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises : « *Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial (...)* » ; qu'en vertu des termes mêmes de l'article 6 du décret du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial, ces dispositions sont entrées en vigueur le 15 février 2015 ;

En ce qui concerne l'effet de ces dispositions sur les recours dirigés contre les permis de construire :

3. Considérant qu'il résulte des dispositions citées au point 2 que, lorsqu'un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale a fait l'objet d'un permis de construire délivré avant le 15 février 2015, celui-ci ne tient pas lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ; que, dans un tel cas, assurant ainsi le droit au recours contre les décisions d'autorisation d'exploitation commerciale, la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial intervenue sur un recours dirigé contre une décision de la commission départementale d'aménagement commercial relative à ce projet antérieure au 15 février 2015 est un acte administratif faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'il en va ainsi aussi bien lorsque la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial est intervenue avant le permis de construire que dans le cas où, en raison de la durée d'instruction du recours contre la décision de la commission départementale, elle intervient après celui-ci, y compris, ainsi qu'il résulte des dispositions du V de l'article 4 du décret du 12

février 2015 mentionné ci-dessus, lorsque la décision de la commission nationale est postérieure au 14 février 2015 ;

4. Considérant qu'il résulte aussi des dispositions citées au point 2 que lorsqu'un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale en vertu des dispositions de l'article L. 752-1 du code de commerce doit également faire l'objet d'un permis de construire, ce permis tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale dès lors que la demande de permis a donné lieu à un avis de la commission départementale d'aménagement commercial et que le permis de construire a été délivré après le 14 février 2015 ; que ce permis peut ainsi, sous la seule réserve mentionnée ci-après au point 5, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ; qu'il résulte des dispositions de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme que ce recours est ouvert aux personnes mentionnées à l'article L. 752-17 du code de commerce et que seuls sont recevables à l'appui de ce recours les moyens relatifs à la légalité du permis en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ;

5. Considérant, enfin, que si, en raison de la situation transitoire créée par l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2014, un projet a fait l'objet d'une décision de la Commission nationale d'aménagement commercial avant le 15 février 2015 et d'un permis de construire délivré, au vu de cette décision, après le 14 février 2015, seule la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en tant qu'acte valant autorisation d'exploitation commerciale ; qu'en effet, l'autorisation d'exploitation commerciale ayant déjà été accordée, le permis de construire ne peut alors, par exception à ce qui a été dit au point 4, faire l'objet d'un recours qu'en tant qu'il vaut autorisation de construire ;

En ce qui concerne l'effet de ces dispositions sur les recours dirigés contre les actes pris par la Commission nationale d'aménagement commercial :

6. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit aux points précédents que, s'agissant des projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale et à permis de construire, les avis favorables de la commission nationale d'aménagement commercial intervenus après le 14 février 2015 ne sont pas des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, sauf si le permis de construire a été délivré avant le 15 février 2015 ; qu'en effet, dans tous ces cas, le permis de construire, délivré, au vu de l'avis de la commission nationale, après le 14 février 2015, tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale et peut faire l'objet d'un recours à ce titre ;

7. Considérant, à l'inverse, qu'il résulte également de ce qui a été dit aux points précédents que, s'agissant des mêmes projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale et à permis de construire, toute décision de la Commission nationale d'aménagement commercial intervenant avant le 15 février 2015 ainsi que les décisions de cette commission qui, bien que prises après cette date, sont relatives à un projet dont le permis de construire a été délivré avant le 15 février 2015, revêtent le caractère d'acte faisant grief, susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif ; qu'en effet, dans tous ces cas, le permis de construire délivré ou

susceptible d'être délivré pour le projet, soit ne tient pas lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, soit ne pourra pas être contesté en tant qu'il en tient lieu ;

8. Considérant, enfin, qu'en cas d'annulation contentieuse d'une décision de la commission nationale d'aménagement commercial prise dans les conditions mentionnées au point précédent et ayant, ainsi, le caractère d'un acte faisant grief, la décision par laquelle la commission nationale statue à nouveau sur la demande d'autorisation dont elle se retrouve saisie après cette annulation est également susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, 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 ; qu'il en va ainsi même si cette nouvelle décision est prise après le 14 février 2015 ;

Sur le pourvoi :

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le projet de la société MGE Normandie, qui est soumis à autorisation d'exploitation commerciale et à permis de construire, a fait l'objet d'un permis de construire délivré le 24 juin 2016 par le maire de Douains ; qu'il résulte, par suite, de ce qui a été dit au point 6 que la « décision » prise le 6 mai 2015 par la Commission nationale d'aménagement commercial revêt le caractère d'un avis préalable, insusceptible de faire l'objet d'un recours contentieux ; que la société MGE Normandie et autres sont, par suite, fondées à soutenir que la cour administrative d'appel a, en prononçant son annulation, commis une erreur de droit ; que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, son arrêt du 23 février 2017 doit être annulé en tant que, par son article 3, il annule la « décision » de la Commission nationale d'aménagement commercial du 6 mai 2015 ainsi qu'en tant que, par ses articles 5 et 6, il statue sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

10. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler dans cette mesure l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et, eu égard au désistement, devenu définitif, de la commune de Mantes-la-Jolie, de statuer sur la requête en tant seulement qu'elle émane de la commune de Rouen, de la commune d'Elbeuf, de la chambre de commerce et d'industrie de Rouen, de la chambre de commerce et d'industrie d'Elbeuf, de la chambre de commerce et d'industrie d'Eure-et-Loir, de la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Auge, de l'association « Demain vivre nos villes et nos villages » et de l'association « Les vitrines du Pays d'Elbeuf » ;

11. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 9, la requête de la commune de Rouen et autres est irrecevable ; que doivent, par suite, être rejetées, tant ses conclusions tendant à l'annulation de la « décision » de la Commission nationale d'aménagement commercial du 6 mai 2015 que celles présentées, devant la cour administrative d'appel, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

12. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées tant en première instance qu'en cassation par la société MGE Normandie et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que ces mêmes dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société MGE Normandie et autres, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que demandent, au même titre, tant en première instance qu'en cassation, la commune de Rouen et autres ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les articles 3, 5 et 6 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 23 février 2017 sont annulés.

Article 2 : Les conclusions de la requête de la commune de Rouen et autres tendant à l'annulation de la « décision » de la Commission nationale d'aménagement commercial du 6 mai 2015 ainsi que celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de la société MGE Normandie et autres présentées, devant la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société MGE Normandie, première dénommée, pour l'ensemble des requérantes et à la commune de Rouen, première dénommée, pour l'ensemble des défenderesses.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie et des finances.

