

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 15MA04063

FEDERATION REGIONALE DES
ASSOCIATIONS POUR LA DEFENSE DES
COMMERÇANTS ET ASSOCIATIONS DE
COMMERÇANTS, DES USAGERS, DES
CONSOmmATEURS ET DES
CONTRIBUABLES DE MONTPELLIER
MEDITERRANEE METROPOLE ET DE LA
REGION LANGUEDOC ROUSSILLON

Mme Mastrantuono
Rapporteur

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 14 juin 2016
Lecture du 28 juin 2016

14-02-01-05
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Marseille

4^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 13 octobre 2015 et des mémoires enregistrés le 25 avril 2016 et le 25 mai 2016, la Fédération régionale des associations pour la défense des commerçants et associations de commerçants, des usagers, des consommateurs et des contribuables de Montpellier Méditerranée métropole et de la région Languedoc-Roussillon (Faduc Languedoc-Roussillon), représentée par M^e Le Fouler, demande à la Cour :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision n° 2683T-2687T-2688T-2690T-2696T du 16 juillet 2015 par laquelle la Commission nationale d'aménagement commercial a accordé à la SCI IF Ecopole l'autorisation préalable requise en vue de créer à Pérols (Hérault) un ensemble commercial de 61 521 m² de surface de vente, comprenant trois magasins alimentaires de 900 m², 1 000 m² et 700 m², vingt-quatre moyennes surfaces spécialisées en équipement de la personne ou dans la culture et les loisirs de surfaces comprises entre 301 m² et 2 500 m², dix-neuf moyennes surfaces spécialisées en équipement du foyer ou en culture et loisirs de surfaces comprises entre 310 m² et 10 000 m², deux moyennes surfaces spécialisées dans l'équipement de la personne de 750 m² et 500 m², une moyenne surface spécialisée dans l'équipement de la personne ou dans les services de 1 000 m², et dix boutiques de moins de 300 m² chacune, d'une surface totale de vente de 1 995 m² ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt pour agir ;
- sa requête est présentée dans le délai de recours ;
- il ne ressort pas de la décision en litige que les membres de la Commission nationale d'aménagement commercial auraient été convoqués conformément aux dispositions de l'article R. 752-35 du code de commerce ;
- la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial est entachée d'une erreur en ce qui concerne le caractère certain du transfert d'enseignes au sein de l'ensemble commercial projeté, et, partant, la réalisation de la seconde phase de l'opération globale d'aménagement ;
- la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne la localisation des enseignes transférées ;
- en tout état de cause, le transfert d'enseignes aura pour conséquence l'apparition de friches commerciales ou le développement de l'offre commerciale ;
- le projet est incompatible avec le schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération de Montpellier ;
- il n'est pas démontré que les infrastructures routières supporteront l'augmentation des flux de véhicules légers et lourds ;
- la Commission nationale d'aménagement commercial aurait dû constater l'insuffisance des transports en commun ;
- le projet fragilisera davantage le tissu commercial existant ;
- la réalisation du projet conduira à une consommation importante de terres agricoles, alors que les mesures de compensation de l'imperméabilisation des sols, dont la réalité n'est pas établie, seraient en tout état de cause insuffisantes ;
- le niveau de performance s'agissant du confort acoustique sera insuffisant, aucun effort n'a été consenti s'agissant de l'usage de matériaux ou de procédés éco-responsables, et de l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locale, et aucune mesure relative au traitement des déchets n'a été prise ;
- l'insertion paysagère du projet, qui ne reflète pas l'architecture locale, n'est pas suffisante ;
- les dessertes piétonnes et cyclistes du projet sont inexploitable ;
- le projet ne présente aucun caractère novateur au bénéfice des consommateurs ;
- le risque d'inondation n'a pas été suffisamment pris en compte ;
- les voies et cheminements d'accès pour les véhicules de livraison ne présentent pas de garanties suffisantes en matière de sécurité et de confort des consommateurs ;
- la commission ne s'est pas prononcée sur les conséquences de la réalisation du projet sur l'emploi ;
- la société pétitionnaire n'a recherché aucune coopération avec les commerces de centre-ville et les associations locales.

Par des mémoires enregistrés le 3 février 2016, le 6 mai 2016 et le 9 juin 2016, la SCI IF Ecopole, représentée par M^e Renaux, demande à la Cour de rejeter de la requête de la Faduc Langedoc-Roussillon et de mettre à sa charge la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la Faduc Langedoc-Roussillon ne sont pas fondés.

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° 2008-1212 du 24 novembre 2008 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Mastrantuono,
- les conclusions de M. Ringeval, rapporteur public,
- et les observations de M^e Le Fouler pour la Faduc Langedoc-Roussillon, requérante, et de M^e Renaux pour la SCI IF Ecopole.

Une note en délibéré présentée pour la Faduc Langedoc-Roussillon a été enregistrée le 21 juin 2016.

1. Considérant que, par une décision du 16 juillet 2015, la Commission nationale d'aménagement commercial a rejeté le recours exercé par la Faduc Langedoc-Roussillon à l'encontre de la décision du 5 février 2015 de la commission départementale d'aménagement commercial de l'Hérault accordant à la SCI IF Ecopole l'autorisation préalable requise en vue de la création d'un ensemble commercial de 61 521 m² de surface de vente sur le territoire de la commune de Pérols ; que la Faduc Langedoc-Roussillon demande l'annulation de la décision ainsi prise par la Commission nationale d'aménagement commercial ;

Sur la procédure suivie devant la Commission nationale d'aménagement commercial :

2. Considérant qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe que les décisions de la Commission nationale d'aménagement commercial doivent comporter les mentions attestant de la convocation régulière de ses membres, de l'envoi dans les délais de l'ordre du jour et des documents visés à l'article R. 752-35 du code de commerce ; que si la Faduc Langedoc-Roussillon invoque des irrégularités relatives à la convocation des membres de la commission nationale et à la transmission de l'ensemble des pièces utiles, ces allégations ne sont pas assorties de précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Sur l'appréciation portée par la Commission nationale d'aménagement commercial :

3. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 1^{er} de la loi susvisée du 27 décembre 1973 : « *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'aux termes de l'article L. 752-6 du même code de commerce : « *I. - L'autorisation d'exploitation commerciale (...) est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale (...) / La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération : / 1° En matière d'aménagement du territoire : / a) La localisation du projet et son intégration urbaine ; / b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ; / c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ; / d) L'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ; / 2° En matière de développement durable : / a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés éco-responsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ; / b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ; / c) Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche. / (...) 3° En matière de protection des consommateurs : / a) L'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ; / b) La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ; / c) La variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ; / d) Les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs. / II.- A titre accessoire, la commission peut prendre en considération la contribution du projet en matière sociale* » ;

4. Considérant, en premier lieu, que le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier, qui est le seul document de ce schéma opposable aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale ainsi qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 752-6 du code de commerce, vise à rendre l'offre commerciale plus accessible, prévoit à cet égard la requalification des sites d'entrée de ville nouvellement desservis par le tramway, dont la route de la mer, sur laquelle le projet se situe, et envisage l'offre commerciale à l'échelle de l'aire urbaine élargie, et non du seul centre-ville ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la Commission nationale d'aménagement commercial aurait à tort estimé que le projet contesté était compatible avec le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier doit être écarté ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que l'ensemble commercial projeté se situe à environ 7 km du centre-ville de Montpellier et à 3 km du bourg de Pérols, à proximité d'importants équipements publics, tels que l'aéroport, et de l'axe routier principal reliant Montpellier à la mer Méditerranée ; que son implantation à l'intérieur de la zone d'aménagement concerté « Ode à la mer - acte 1 », laquelle a fait l'objet d'une convention de concession passée avec la Société d'aménagement de l'agglomération montpelliéraine (SAAM), permettra le transfert d'enseignes déjà installées dans le secteur concerné, principalement au sein des zones commerciales du Solis et du Fenouillet, ainsi qu'il ressort notamment d'un courrier de la SAAM en date du 27 avril 2015 se référant à la promesse synallagmatique de vente du 15 décembre 2014 par laquelle la SCI IF Ecopole s'est engagée, sous peine de sanctions, à réserver un minimum de 70 % des surfaces de plancher des commerces à ces enseignes ; que ce transfert permettra dans un second temps, dans le cadre de l'opération d'aménagement d'ensemble de la « route de la mer », de reconverter les secteurs actuellement occupés par les enseignes précédemment mentionnées, lesquels sont situés dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté « Ode à la mer - acte 2 » approuvée le 27 novembre 2013, et notamment ceux qui sont inclus en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondation de Pérols ; que, dans ces conditions, il n'est pas établi, contrairement à ce que soutient la Faduc Langedoc-Roussillon, que la réalisation du projet entraînerait l'apparition de friches commerciales, ni a fortiori une augmentation de l'offre commerciale portant sur la totalité de la surface de vente autorisée ; que, par suite, et alors même que les enseignes transférées ne se situeraient pas toutes en zone inondable, le projet n'est pas de nature à favoriser l'étalement urbain mais est susceptible de participer à l'animation de la vie urbaine de l'agglomération montpelliéraine, alors que la population de la zone de chalandise a augmenté de près de 20 % entre 1999 et 2012 et qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le tissu commercial existant serait fragilisé ; que, par ailleurs, le terrain d'assiette du projet est desservi, d'une part s'agissant des transports collectifs, par la ligne 3 du tramway, qui permet notamment de rejoindre le centre-ville de Montpellier et comporte de nombreuses correspondances, d'autre part s'agissant des axes routiers, par les routes départementales 21, 21 E et 172 dans le prolongement de la RD 66 et l'avenue Alfred Sauvy ; que les flux de transports générés par le projet seront compensés par des aménagements routiers financés dans le cadre du programme d'équipements publics de la zone d'aménagement concerté et ayant reçu l'accord du président du conseil général de l'Hérault, à savoir notamment la création d'accès depuis les routes départementales 21, 21 E et 172 et le doublement de cette dernière, alors que l'exécution des travaux sur la route départementale 172, pour lesquels le département assurera la maîtrise d'œuvre, est prévue avant l'ouverture de l'ensemble commercial autorisé ; que dans ces conditions, compte tenu du caractère suffisamment certain de la réalisation de ces aménagements routiers, la commission nationale a pu estimer, sans erreur d'appréciation, que le projet en litige ne compromet pas l'objectif d'aménagement du territoire ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'ainsi qu'il a été dit au point précédent, le projet en cause s'inscrit dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble du secteur, lequel a vocation à accueillir des activités commerciales, des activités tertiaires ainsi que des logements ; que le terrain d'assiette du projet, à supposer même qu'il soit entièrement affecté à un usage agricole, est compris dans un espace délimité, au nord-ouest, par la zone commerciale « Grand Sud », à l'est par la zone d'activité de l'aéroport, et au sud par la route départementale 21, qui relie Montpellier à la mer Méditerranée, est empruntée par la ligne 3 du tramway, et au-delà de laquelle se situe la zone commerciale « Le Fenouillet », dans un secteur par conséquent déjà très largement urbanisé ; que le lieu d'implantation de l'ensemble commercial projeté, qui se situe le long de plusieurs axes routiers, ne présente aucune caractéristique naturelle remarquable ; que, par ailleurs, nonobstant l'envergure du projet, sa réalisation sur deux niveaux, la création du parc de stationnement en sous-sol et l'aménagement de 41 895 m² d'espaces verts, dont 24 403 m² en pleine terre limiteront les phénomènes d'imperméabilisation des sols ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet, qui s'inscrit dans une démarche « haute qualité environnementale », pour la construction duquel les matériaux utilisés bénéficieront de labels environnementaux et les matériaux pondéreux seront fournis localement, pourrait avoir un impact négatif sur l'environnement et les milieux naturels ; qu'il ressort des pièces du dossier que le traitement architectural des bâtiments, caractérisé par la présence d'espaces ouverts limitant leur caractère massif, ne saurait avoir d'impact négatif sur l'environnement, alors que l'aménagement d'importants espaces verts et la création de toitures végétalisées sont de nature à favoriser l'insertion de l'ensemble commercial autorisé dans son environnement ; qu'enfin, si le projet se trouve en bordure d'une zone classée rouge dans le plan de prévention des risques d'inondation de Pérols, la réalisation d'un bassin de rétention est prévue dans le cadre de l'aménagement de la zone, alors que des études relatives à la gestion des eaux, suivies de la mise en œuvre des mesures nécessaires, avaient précédé la réalisation de l'ancienne zone d'aménagement concerté du parc d'activité de l'aéroport, au sein de laquelle se situe la zone « Ode à la mer - Acte 1 » ; que dans ces conditions, la commission nationale a pu estimer, sans erreur d'appréciation, que le projet en cause ne compromet pas l'objectif de développement durable ;

7. Considérant, en quatrième lieu, qu'il n'est pas démontré que le projet n'offrirait pas de garanties suffisantes en matière de sécurité et de confort des consommateurs en raison des rotations des véhicules de livraison, alors qu'il ressort des pièces du dossier que les livraisons seront réalisées avant l'ouverture des commerces ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les pistes cyclables existantes et les dessertes piétonnes du projet ne seraient pas utilisables ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le projet compromettrait la protection des consommateurs doit être écarté ;

8. Considérant, en dernier lieu, qu'il résulte des termes mêmes du II de l'article L. 752-6 du code de commerce que la contribution du projet en matière sociale n'est prise en compte par la Commission nationale d'aménagement commercial qu'à titre accessoire et de manière facultative ; qu'en tout état de cause, il n'est pas démontré que le projet en cause aurait des effets néfastes sur l'emploi ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Faduc Languedoc-Roussillon n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions 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 mettre à la charge de la Faduc Langedoc-Roussillon une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la SCI IF Ecopole et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font cependant obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamné sur leur fondement ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la Faduc Langedoc-Roussillon est rejetée.

Article 2 : La Faduc Langedoc-Roussillon versera à la SCI IF Ecopole une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la Faduc Langedoc-Roussillon, à la SCI IF Ecopole et à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Délibéré après l'audience du 14 juin 2016, où siégeaient :

- M. Cherrier, président,
- M. Martin, président-assesseur,
- Mme Mastrantuono, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 28 juin 2016.

Le rapporteur,

SIGNE

F. MASTRANTUONO

Le président,

SIGNE

P. CHERRIER

Le greffier d'audience,

SIGNE

M-T. RIZZO

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique 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 greffier,