

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 15MA03999

SARL JPG

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

4ème Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 septembre 2015 et un mémoire enregistré le 26 avril 2016, la SARL JPG, représentée par M^e Rosier, 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 2 000 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 ;
- le dossier de demande n'était accompagné d'aucun document justifiant de l'habilitation de la SCI IF Ecopole ni d'aucun mandat, et ne précisait pas la qualité en laquelle la société agit ;
- le dossier de demande était incomplet au regard de l'article R. 752-6 du code de commerce en ce qui concerne les informations relatives au contenu du projet et les modalités d'organisation de la desserte future ;
- la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial est entachée d'une erreur d'appréciation en ce qui concerne la localisation du projet et son intégration urbaine, dès lors que le transfert de surfaces commerciales existantes, et, partant, la reconversion des zones délaissées, sont hypothétiques ;
- le terrain d'assiette du projet concerne l'un des derniers espaces vierges du secteur, qui se situe à proximité immédiate de sites d'intérêt communautaire, de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, et qui est concerné par le plan de prévention du risque d'inondation de Pérols ;
- le projet consommera 129 000 m² d'espaces naturels, et entraînera l'imperméabilisation de plus de 104 571 m² de terres situées pour partie dans un secteur inondable, sans garantie quant à la réhabilitation de la zone commerciale du Fenouillet ;
- la réalisation du projet aura un effet néfaste sur l'animation de la vie urbaine, dès lors qu'il est situé à proximité immédiate d'importantes zones commerciales existantes et que les transferts d'enseignes envisagés sont hypothétiques ;
- le caractère certain des aménagements routiers nécessaires pour pallier l'augmentation des flux de véhicules n'est pas établi ;
- les compensations prévues en ce qui concerne l'impact du projet sur l'environnement, résultant notamment de l'imperméabilisation et de l'urbanisation des sols, de l'importance de la consommation énergétique, et de la disparition d'une zone de transit des espèces faunistiques, sont insuffisantes, alors que la zone commerciale actuelle aurait pu être réhabilitée ;
- le projet ne présente aucune amélioration de la sécurité du consommateur, dès lors que les déplacements seront en majorité réalisés en voitures particulières ;
- le projet ne contribue pas à la modernisation des équipements commerciaux existants, ni à la préservation des centres urbains, ne propose aucun concept novateur par rapport à l'offre commerciale existante, et ne valorise pas les filières de production locale ;
- les mesures prévues en ce qui concerne la sécurité des consommateurs sont insuffisantes au regard de l'aggravation du risque d'inondation.

Par des mémoires enregistrés le 1^{er} février 2016 et le 6 mai 2016, la SCI IF Ecopole, représentée par M^e Renaux, demande à la Cour de rejeter de la requête de la SARL JPG, 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 SARL JPG 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 décret n° 2015-165 du 12 février 2015 ;
- 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 Germe pour la SARL JPG, requérante, et de M^e Renaux pour la SCI IF Ecopole.

Une note en délibéré présentée pour la SARL JPG a été enregistrée le 14 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 SARL JPG 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 SARL JPG demande l'annulation de la décision ainsi prise par la Commission nationale d'aménagement commercial ;

Sur les moyens relatifs à la qualité du pétitionnaire :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 752-4 du code de commerce : « *La demande d'autorisation d'exploitation commerciale est présentée : / a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains ou immeubles, par toute personne justifiant d'un titre du ou des propriétaires l'habilitant à exécuter les travaux ou par le mandataire d'une de ces personnes ; / b) Soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique...* » ; qu'aux termes de l'article R. 752-5 du même code : « *La demande d'autorisation d'exploitation commerciale précise la qualité en laquelle le demandeur agit et la nature du projet (...)* » ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport du service instructeur de la Commission nationale d'aménagement commercial que la demande d'autorisation présentée par la société IF Ecopole était accompagnée d'une lettre en date du 15 décembre 2014 par laquelle le directeur général de la société d'aménagement de l'agglomération montpelliéraine (SAAM), qui était compétent pour ce faire eu égard aux termes de l'article L. 225-56 du code de commerce, a autorisé la pétitionnaire à déposer une demande d'autorisation d'exploitation commerciale sur des parcelles de terrains dont la SAAM avait fait l'acquisition ou dont la propriété lui avait été transférée par des ordonnances d'expropriation ; que, contrairement à ce que soutient la requérante, la Commission nationale d'aménagement commercial pouvait se fonder sur ces éléments pour retenir que le pétitionnaire justifiait bien d'un titre du propriétaire et de sa qualité pour agir au sens des articles R. 752-4 et R. 752-6 du code de commerce ;

Sur la composition du dossier de demande :

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 752-6 du code de commerce : « *La demande est accompagnée d'un dossier comportant les éléments suivants : / 1° Informations relatives au projet : / (...) b) Pour les projets de création d'un ensemble commercial : / - la surface de vente globale ; / - la surface de vente et le secteur d'activité de chacun des magasins de plus de 300 mètres carrés de surface de vente ; / - l'estimation du nombre de magasins de moins de 300 mètres carrés de surface de vente et de la surface de vente totale de ces magasins ; / (...) 4° Effets du projet en matière d'aménagement du territoire ; / (...) g) En cas d'aménagements envisagés de la desserte du projet : tous documents garantissant leur financement et leur réalisation effective à la date d'ouverture de l'équipement commercial (...)* » ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, que, contrairement à ce qui est soutenu, le dossier de la demande présentée par la SCI IF Ecopole mentionnait la surface de vente et le secteur d'activité de chacun des magasins de plus de 300 m² de surface de vente, ainsi que l'estimation du nombre de magasins de moins de 300 m² de surface de vente et de la surface de vente totale de ces magasins ; qu'il comportait par ailleurs des documents relatifs au financement et à la réalisation effective des aménagements routiers à la date d'ouverture de l'équipement commercial ; que par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article R. 752-6 du code de commerce doit être écarté ;

Sur l'appréciation portée par la commission nationale :

6. 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. - (...) / 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* » ;

7. Considérant, en premier 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 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 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, 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 ; 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 de la réalisation 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 ;

8. Considérant, en deuxième 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 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 », pourrait avoir un impact négatif sur l'environnement et les milieux naturels ; que si la SARL JPG conteste la réalité de l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locale, elle n'assortit ce moyen d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé ; 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 ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'il n'est pas démontré que le projet compromettrait la protection des consommateurs, dès lors notamment que le projet contribuera à la modernisation des équipements commerciaux existants et que des mesures propres à prévenir le risque d'inondation sont prévues ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la SARL JPG 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 :

11. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SARL JPG 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 condamnée sur leur fondement ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la SARL JPG est rejetée.

Article 2 : La SARL JPG 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 SARL JPG, 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,

Le président,

SIGNE

SIGNE

F. MASTRANTUONO

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,