

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE MARSEILLE**

N° 16MA03785

SAS DISTRI PALAVAS

Mme Mastrantuono
Rapporteur

M. Ringeval
Rapporteur public

Audience du 20 mars 2018
Lecture du 3 avril 2018

14-02-01-05
68-04-043
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 et un mémoire, enregistrés le 28 septembre 2016 et le 7 août 2017, la SAS Distri Palavas, représentée par Me Encinas, demande à la Cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 29 juillet 2016 par lequel le maire de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone a délivré un permis de construire à la SA L'Immobilière Européenne des Mousquetaires en vue de l'extension d'un supermarché à l'enseigne « Intermarché » et de la création de sept commerces sur un terrain situé 93 rue des Troènes, en tant que ce permis vaut autorisation d'exploitation commerciale ;

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

Elle soutient que :

- la décision a été prise en méconnaissance des dispositions de l'article R. 752-35 du code de commerce, dès lors qu'il n'est pas démontré que les membres de la Commission nationale d'aménagement commercial ont été régulièrement convoqués ;

- le dossier de demande d'autorisation était incomplet au regard des exigences de l'article R. 752-6 du code de commerce, en ce qui concerne l'évaluation des flux de circulation des véhicules ;

- la Commission nationale d'aménagement commercial a été induite en erreur sur la nature du projet ;
- la Commission nationale d'aménagement commercial a été induite en erreur sur la portée de la demande d'autorisation ;
- la décision méconnaît l'objectif d'aménagement du territoire, dès lors que le projet aura pour effet une saturation du trafic routier, alors que la commission ne s'est pas prononcée sur la nécessité des aménagements à réaliser en ce qui concerne le troisième accès au site et que les accès en transports en commun et les modes de transport doux sont insuffisants ;
- la décision méconnaît l'objectif de développement durable, dès lors que le projet prévoit la création de places de stationnement engazonnées, que l'engagement de création des espaces verts n'apparaît pas pérenne, que la réglementation thermique 2012 ne sera pas respectée par le bâtiment existant, que le projet n'est pas satisfaisant du point de vue de la performance énergétique et que son insertion paysagère n'est pas satisfaisante ;
- l'engagement de création des espaces verts est insuffisant au regard des prescriptions du plan local d'urbanisme ;
- le projet n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier.

Par des mémoires, enregistrés le 3 mars 2017 et le 17 novembre 2017, la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, représentée par Me Jeanjean, demande à la Cour de rejeter la requête de la SAS Distri Palavas et de mettre à sa charge la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le moyen tiré de la méconnaissance du plan local d'urbanisme est inopérant ;
- les autres moyens soulevés par la SAS Distri Palavas ne sont pas fondés.

Par des mémoires, enregistrés le 28 mars 2017 et le 23 novembre 2017, la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires, représentée par Me Debaussart, demande à la Cour de rejeter la requête de la SAS Distri Palavas et de mettre à sa charge la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le moyen tiré de la méconnaissance du plan local d'urbanisme est irrecevable ;
- les autres moyens soulevés par la SAS Distri Palavas ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises ;
- le décret n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial ;
- 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 Me Borkowski, pour la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, et de Me Debaussart, pour la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires.

1. Considérant que, par un arrêté du 29 juillet 2016, le maire de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone a délivré à la SA L'Immobilière Européenne des Mousquetaires un permis de construire en vue de l'extension d'un supermarché à l'enseigne « Intermarché » et de la création de sept commerces sur un terrain situé 93 rue des Troènes ; que la SAS Distri Palavas demande l'annulation de ce permis de construire en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ;

Sur la légalité du permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale :

En ce qui concerne la procédure suivie devant la Commission nationale d'aménagement commercial :

2. Considérant qu'aux termes de l'article R. 752-35 du code du commerce : « *La commission nationale se réunit sur convocation de son président. / Cinq jours au moins avant la réunion, chacun des membres reçoit, par tout moyen, l'ordre du jour ainsi que, pour chaque dossier : / 1° L'avis ou la décision de la commission départementale ; / 2° Le procès-verbal de la réunion de la commission départementale ; / 3° Le rapport des services instructeurs départementaux ; / 4° Le ou les recours à l'encontre de l'avis ou de la décision ; / 5° Le rapport du service instructeur de la commission nationale* » ;

3. Considérant qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe que les avis de la Commission nationale d'aménagement commercial doivent comporter des mentions attestant de la convocation régulière de ses membres ou de l'envoi dans les délais de l'ordre du jour et des documents nécessaires à ses délibérations ; que, par ailleurs, en se bornant à faire valoir qu'il n'est pas permis de s'assurer que l'ensemble des conditions de la régularité de la convocation de la commission ont été respectées, sans préciser la nature des irrégularités qui auraient entaché cette convocation et qui seraient de nature à la priver de garanties, la requérante ne met pas la Cour à même de statuer sur le bien-fondé du moyen soulevé ; que, dans ces conditions, le moyen doit être écarté ;

En ce qui concerne la composition du dossier de la demande d'autorisation :

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 : / (...) 4° Effets du projet en matière d'aménagement du territoire. / Le dossier comprend une présentation des effets du projet sur l'aménagement du territoire, incluant les éléments suivants : / (...) c) Evaluation des flux journaliers de circulation des véhicules générés par le projet sur les principaux axes de desserte du site, ainsi que des capacités résiduelles d'accueil des infrastructures de transport existantes ; / d) Evaluation des flux journaliers de circulation des véhicules de livraison générés par le projet et description des accès au projet pour ces véhicules (...)* » ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les informations relatives à l'évaluation des flux de circulation supplémentaires de véhicules particuliers et de véhicules de livraison figurant dans le dossier ont été complétées au cours de l'instruction devant la Commission nationale d'aménagement commercial par la production par la pétitionnaire d'une étude de trafic datée du mois d'avril 2016 ; qu'en produisant cette étude, fondée notamment sur une observation des flux, qui tient compte de l'augmentation du trafic en période estivale et prend nécessairement en compte l'impact du service « drive » existant, et conclut au dimensionnement correct de la voie d'accès et à l'absence d'impact du projet sur le carrefour giratoire qui assure des échanges avec l'ensemble commercial existant, la pétitionnaire, contrairement à ce qui est soutenu, a fourni à la Commission nationale d'aménagement commercial les éléments lui permettant d'apprécier les effets du projet en matière d'aménagement du territoire ; que la circonstance que la route départementale 185, qui permet l'accès par le nord à l'avenue de la gare, à partir de laquelle le site est desservi, soit fréquemment encombrée, qui est d'ailleurs relevée par l'étude de trafic, est sans incidence à cet égard ;

En ce qui concerne l'appréciation portée par la Commission nationale d'aménagement commercial :

6. Considérant, en premier lieu, que le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale présenté par la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires décrit précisément et de façon exacte la nature du projet, qui consiste en l'extension de 765,89 m² du supermarché existant et la création d'une galerie marchande de 263 m² par transfert de boutiques existantes sur le site ; qu'ainsi, contrairement à ce qui est soutenu, la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas été induite en erreur sur la nature du projet ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 752-1 du code de commerce : « *Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet : / (...) 7° La création ou l'extension d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile. / Par dérogation au 7°, n'est pas soumise à autorisation d'exploitation commerciale la création d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile, intégré à un magasin de détail ouvert au public à la date de publication de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, et n'emportant pas la création d'une surface de plancher de plus de 20 mètres carrés (...)* » ; que si les plans fournis à l'appui du dossier de demande d'autorisation présenté par la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires font apparaître un point de retrait permanent de deux pistes accolé à l'extension du bâtiment projetée, il ne ressort pas des pièces du dossier que la réalisation de ce point de retrait, intégré à un magasin de détail ouvert au public depuis 1991, emporterait la création d'une surface de plancher de plus de 20 m² ; que dans ces conditions, la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires ne saurait être regardée comme ayant induit la Commission nationale d'aménagement commercial en erreur sur la portée de la demande d'autorisation en ce qui concerne la création d'un point permanent de retrait ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 752-6 du 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 » ;*

9. Considérant, d'une part, que le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier, qui vise à rendre l'offre commerciale plus accessible, prévoit à cet égard que les polarités commerciales, dont Villeneuve-lès-Maguelone fait partie, doivent être renforcées en favorisant l'implantation de moyennes unités, prioritairement alimentaires, localisées en contiguïté avec l'offre commerciale préexistante dans les centres bourgs ; que, contrairement à ce qui est soutenu, le projet, qui vise à l'extension d'un supermarché existant, auquel sera ajouté une galerie de commerciale de taille modeste, n'est pas incompatible avec cet objectif ; qu'il en va de même s'agissant de l'objectif relatif à la protection et à la valorisation des paysages, dès lors que le projet aura pour effet de moderniser le bâtiment existant et de supprimer des friches commerciales ; qu'enfin, la requérante ne saurait davantage soutenir que le projet méconnaît l'objectif relatif à l'économie des ressources, lequel a seulement pour objet de promouvoir les dispositifs contribuant à la réduction de la consommation d'énergie et à la production de chaleur à partir des énergies renouvelables ; 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 ;

10. Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que le dimensionnement des deux voies d'accès existantes permettra d'absorber les flux de circulation supplémentaires induits par le projet, qui n'aura pas d'impact sur le carrefour giratoire qui assure les échanges avec l'ensemble commercial existant ; que, par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu, le projet ne prévoit pas la création d'une troisième voie d'accès qui nécessiterait un aménagement ; que dans ces conditions, et alors par ailleurs que le site est accessible aux piétons par des trottoirs dont il n'est pas démontré qu'ils seraient particulièrement encombrés en raison d'un stationnement sauvage, et aux cyclistes par des pistes cyclables existantes, et se trouve correctement desservi par les transports en commun, la commission nationale a pu estimer, sans erreur d'appréciation, que le projet en litige ne compromet pas l'objectif d'aménagement du territoire ;

11. Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier que le projet en litige, portant sur un site très largement imperméabilisé, aura pour effet de réduire l'imperméabilisation des sols en augmentant la surface des espaces verts au détriment de la surface consacrée au stationnement, et en créant des emplacements de stationnement végétalisés ; que la circonstance que de tels emplacements ne pourraient être regardés comme des espaces verts, à la supposer établie, est sans incidence à cet égard ; que, par ailleurs, le projet autorisé permettra d'améliorer l'aspect extérieur de l'ensemble commercial existant qui comporte des friches commerciales et le bâtiment, pour sa partie agrandie, sera conforme aux exigences de la réglementation thermique 2012 ; que, dans ces conditions, en dépit de l'absence de recours aux énergies renouvelables et d'emploi de matériaux éco-responsables, la commission nationale a pu également estimer, sans erreur d'appréciation, que le projet en cause ne compromet pas l'objectif de développement durable ;

En ce qui concerne la méconnaissance des prescriptions du plan local d'urbanisme :

12. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du présent code, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions (...)* » ;

13. Considérant que le moyen tiré de ce que la surface réelle des espaces verts méconnaît les prescriptions du plan local d'urbanisme doit s'analyser comme étant, au sens de l'article L. 600-1-4 précité, relatif à la régularité du permis en litige en tant qu'il vaut autorisation de construire ; que, dès lors, la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires est fondée à soutenir que ce moyen doit être écarté comme irrecevable ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la SAS Distri Palavas n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée ;

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

15. Considérant que les conclusions présentées par la SAS Distri Palavas, partie perdante, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de la SAS Distri Palavas une somme de 1 500 à verser à la commune de Villeneuve-lès-Maguelone sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et une somme identique à verser à la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires sur le même fondement ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la SAS Distri Palavas est rejetée.

Article 2 : La SAS Distri Palavas versera à la commune de Villeneuve-lès-Maguelone une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La SAS Distri Palavas versera à la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la SAS Distri Palavas, à la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, à la société L'Immobilière Européenne des Mousquetaires et à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Délibéré après l'audience du 20 mars 2018, où siégeaient :

- M. Antonetti, président,
- Mme Chevalier-Aubert, président assesseur,
- Mme Mastrantuono, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 3 avril 2018.

Le rapporteur,

SIGNE

F. MASTRANTUONO

Le président,

SIGNE

J. ANTONETTI

Le greffier,

SIGNE

M. PHOUMMAVONGSA

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 greffier,