

N° 434695
Société Ingka Centres Fleury

4^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 30 septembre 2021

Lecture du 25 octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

La société Inter Ikea Centre Fleury a obtenu de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) du Calvados, le 21 novembre 2008, l'autorisation de créer un ensemble commercial d'une superficie de 49 190 m² à Fleury-sur-Orne, commune située au sud de Caen. Cet ensemble comprenait un magasin à l enseigne Ikea d'une surface de 19 500 m², un supermarché d'une surface de 2 450 m², huit moyennes surfaces d'équipement de la maison, huit moyennes surfaces d'équipement de la personne, quatre moyennes surfaces dans le domaine de la culture et trente boutiques de moins de 300 m² chacune.

Toutefois, si le magasin à l enseigne Ikea a bien ouvert ses portes en novembre 2011, la société Ikea n'a pas procédé aux autres aménagements et a présenté à la CDAC un nouveau projet comprenant notamment un hypermarché, des moyennes surfaces d'équipement de la maison et soixante-dix boutiques. Le projet a été autorisé par la CDAC le 1^{er} février 2012 mais la CNAC, par une décision du 30 mai 2012, a annulé cette décision et rejeté la demande d'autorisation d'aménagement commercial.

Par une décision du 11 juin 2014, le Conseil d'Etat, statuant alors en premier et dernier ressort sur les recours dirigés contre la décision de la CNAC, a annulé cette décision pour insuffisance de motivation et enjoint à la CNAC de procéder au réexamen de la demande (4^{ème} SSJS, 11 juin 2014, *Société Inter Ikea Centre Fleury*, n°362443, 362463).

La CNAC a alors délivré une autorisation d'aménagement commercial à la société Inter Ikea Centre Fleury et par un arrêt du 24 mai 2016, la cour administrative d'appel de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Nantes, devenue compétente pour connaître en premier et dernier ressort de ce type de recours, a rejeté les trois recours formés contre cette décision.

Par une décision du 11 octobre 2017, vous avez annulé cet arrêt¹ et renvoyé l'affaire devant la CAA de Nantes (4/5 CHR, *Fédération des artisans et commerçants de Caen et autres*, 11 octobre 2017, n°401807 et 401809, aux Tables).

Par un arrêt aujourd'hui frappé de pourvoi, la CAA de Nantes a annulé la décision du 1^{er} octobre 2014 pour insuffisance de motivation.

Il nous semble que la cour a entaché son arrêt, ainsi que le soutient le pourvoi, d'erreur de droit.

La cour a annulé la décision de la CNAC pour insuffisance de motivation.

Elle a d'abord rappelé votre jurisprudence selon laquelle si, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de la CNAC, les décisions qu'elle prend doivent être motivées, cette obligation n'implique pas que la commission soit tenue de prendre explicitement parti sur le respect par le projet qui lui est soumis de chacun des objectifs et critères d'appréciation fixés par les dispositions législatives applicables (Section, 27 mai 2002, *Société Guimatho*, n° 229187, au Recueil sur un autre point ; 4/5 SSR, 4 octobre 2010, *Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération senonaise et autres*, n° 333413, aux Tables sur un autre point).

Mais elle a ensuite jugé que la CNAC devait « toutefois motiver sa décision, dans l'appréciation globale du projet, au regard des critères essentiels de l'espèce ». Et elle a estimé que dès lors le respect par le projet du critère de l'effet sur l'animation de la vie urbaine était fortement contesté par les requérants devant la CNAC, les avis des deux ministres compétents étant de surcroît réservé pour l'un, défavorable pour l'autre, pour des motifs pouvant être liés à ce critère, la CNAC aurait dû se prononcer explicitement sur les effets du projet sur l'animation de la vie urbaine.

La cour a ainsi jugé que la CNAC devait adapter sa motivation au regard de l'argumentation développée devant elle. S'il s'agit d'un raisonnement tout à fait adapté pour

¹ Car la cour s'était fondée, pour juger que la décision de la CNAC n'était pas incompatible avec le schéma de cohérence territoriale de Caen-Métropole, sur le caractère inopérant de l'invocation des orientations de ce schéma qui étaient relatives aux documents d'urbanisme alors qu'il lui appartenait d'apprécier la compatibilité du projet avec les orientations générales du SCOT prises dans leur ensemble, y compris celles se présentant formellement comme régissant des actes distincts des autorisations d'exploitation commerciale.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

juger du caractère suffisamment motivé d'une décision juridictionnelle, il n'en va pas de même pour une décision administrative comme celle de la CNAC. La CNAC n'est ni une juridiction ni un tribunal au sens de l'article 6 de la CESDHLF (4 SSJS, 17 avril 2015, *SNC Carpentras Développement*, n° 374325). Vous jugez que cette commission doit mentionner les considérations de droit et de fait sur lesquels elle se fonde (voir par exemple, pour une décision rendue lorsque vous connaissiez des décisions de la CNAC en premier et dernier ressort : 4 SS, 24 octobre 2014, *Société Paco*, n° 371650) mais n'est pas tenue de répondre expressément aux arguments invoqués devant elle lors de l'instruction de la demande (4 SS, 19 novembre 2010, *Loyez*, n° 331891).

C'est devant le juge administratif, en l'occurrence la CAA, que les parties peuvent contester l'appréciation portée par la CNAC. Le juge ne se borne alors pas à examiner la conformité du projet au regard des faits tels qu'ils sont rapportés et appréciés dans la décision, mais au regard des pièces du dossier, en exerçant un contrôle normal. Un point passé sous silence dans la décision de la CNAC pourra être saisi par le juge et motiver la censure de l'appréciation portée par la CNAC. C'est d'autant plus vrai pour une décision accordant l'autorisation demandée. En cas de refus d'autorisation, on comprend que le juge soit exigeant quant à la motivation de la CNAC, qui doit faire apparaître clairement le motif du refus. C'est pourquoi votre censure, dans votre décision du 11 juin 2014, de la première décision de la CNAC était justifiée, la CNAC s'étant alors bornée à estimer que le développement de l'activité prévue se ferait au détriment des commerces du centre-ville de Caen, ce qui « ne manquerait pas de nuire à l'animation urbaine ». Vous avez alors jugé qu'en « se bornant à affirmer de la sorte, par une formulation générale, l'effet négatif du projet sur l'animation de la vie urbaine, sans mentionner avec précision la nature des commerces en cause ni expliciter davantage les raisons pour lesquelles un tel effet lui paraissait inéluctable, la commission nationale avait insuffisamment motivé sa décision ».

Mais rien de comparable dans la décision en cause de la CNAC et dans l'arrêt attaqué. Il s'agit en effet d'une décision délivrant l'autorisation demandée. Elle relève que le SCOT considère la commune d'accueil du projet comme localisation préférentielle pour les projets à vocation régionale et qu'ainsi le projet compatible avec le SCOT, qu'il est desservi par plusieurs axes routiers majeurs et sera desservi par une ligne de bus dont la fréquentation est satisfaisante, se prononçant ainsi sur le respect de l'objectif d'aménagement du territoire. Elle relève en outre l'architecture audacieuse du projet comprenant une toiture végétalisée, les garanties présentées en matière de maîtrise des consommations énergétiques et la localisation des places de parking en sous-sol, se prononçant de la sorte sur le respect de l'objectif de développement durable. Elle concluait sur le respect des critères énoncés à l'article L. 752-6 du code de commerce. La décision était donc parfaitement motivée en droit et en fait, bien

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

que ne répondant pas explicitement aux critiques exprimées pendant l’instruction de la demande quant aux effets du projet sur l’animation de la vie urbaine, soit l’un des critères d’appréciation de l’objectif d’aménagement du territoire. On comprend bien sûr que le silence de la CNAC sur cet aspect controversé étonne, mais cela n’enlève rien au fait que la CNAC a bien mentionné les considérations de droit et de fait sur lesquels elle s’est fondée. Comme pour toute décision administrative, la circonstance que la CNAC n’ait pas pris en compte un élément essentiel qui aurait dû modifier son appréciation peut être saisie devant le juge administratif en contestant la légalité interne de sa décision mais nous semble sans incidence sur la régularité de celle-ci.

Nous espérons que vous nous pardonneriez ce trop long développement sur la suffisante motivation de la décision de la CNAC, lequel n’a pas d’utilité directe dès lors que ce n’est pas le point contesté en cassation, mais il nous a paru utile dès lors qu’il met bien en lumière, indirectement, l’erreur de droit commise par la cour, qui n’a pas vérifié si la décision de la CNAC exposait les considérations de droit et de fait sur lesquels elle se fondait mais l’a censurée pour ne pas s’être prononcée sur un point à ses yeux essentiel dès lors qu’il était âprement discuté par les acteurs du dossier. Tel n’était pourtant pas son rôle et son arrêt nous semble par suite entaché d’erreur de droit.

S’agissant d’une seconde cassation, vous devrez régler l’affaire au fond et statuer sur les trois requêtes dont la CAA avait été saisie, en précisant que le droit applicable est celui antérieur à l’entrée en vigueur de la loi Pinel du 18 juin 2014.

Signalons d’abord que l’intervention de la commune de Caen au soutien de la requête de la Fédération des artisans et commerçants de Caen et autres nous semble devoir être admise.

Il nous semble que vous devrez faire droit aux requêtes au motif que le projet litigieux compromet les objectifs énoncés par le législateur aux articles L. 750-1 et L. 752-6 du code de commerce.

Rappelons que vous jugez qu’il résulte de ces dispositions 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 et 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 (4/5 SSR, 4 octobre 2010, *Syndicat commercial et artisanal de l’agglomération senonaise*, n°333413, au Recueil).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

L'article L. 750-1 du code de commerce dispose que les implantations et extensions d'entreprises commerciales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme et doivent en particulier contribuer au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine. Dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, l'article L. 752-6 du même code disposait que la commission d'aménagement commercial se prononce notamment sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, l'effet sur l'animation de la vie urbaine étant à cet égard l'un des critères d'évaluation.

Il nous semble que le projet méconnaît cet objectif.

La modification substantielle du projet initial l'a fait changer de nature. En effet, on passe d'une surface de vente autorisée de 8 130 m² à 1 027 m² en matière d'équipement de la maison, qui était originellement le secteur dominant du projet litigieux. A l'inverse, l'équipement de la personne voit sa surface de vente augmentée de 8 340 m² à 9 359 m² et les boutiques de moins de 300 m² chacune passent de 4 590 m² à 9 036 m². Il est en effet prévu un passage de 30 à 70 boutiques. La surface de vente alimentaire fait plus que doubler, passant de 2450 à 6053 m². Ainsi, l'essentiel de la nouvelle offre commerciale sera similaire à celle des commerces de centre-ville (boutiques, alimentaire, équipement de la personne).

Or la situation des commerces du centre-ville de Caen, distant de 5 km, est fragile: le taux de vacance commerciale du centre-ville de Caen était de 13,19% en 2009, contre 7,1% pour la moyenne nationale d'après les requérants. Il était de 13,54% en 2018. La ville de Caen, dans son mémoire en intervention expose que nombre de boutiques du centre-ville sont contraintes de fermer au regard de l'attrait présenté par les centres commerciaux périphériques à l'offre pléthorique et non complémentaire du centre-ville. Une étude de la CCI a relevé une augmentation de 28% du plancher commercial en périphérie de Caen depuis 2009 et estimé que l'on assistait à un transfert des commerces du centre-ville de Caen vers la périphérie entraînant une fragilisation du centre-ville.

Soulignons que de nombreuses autorités ont émis à cet égard de fortes réserves quant au bien-fondé du projet. L'avis du ministre de l'économie était réservé au motif que le projet modifié prévoit la création de 70 boutiques de moins de 300 m² chacune représentant une surface de vente supérieure à 9000 m² (contre 30 boutiques et une surface de vente moitié moindre dans le projet initial), sans autre précision sur la nature d'activité de ces boutiques, ce qui risque de porter atteinte au commerce de centre-ville. Les ministres chargés de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'urbanisme et de l'environnement ont rendu un avis défavorable au projet au motif notamment qu'il « ne s'intègre pas dans un projet de territoire cohérent et ne propose pas une bonne insertion dans l'armature urbaine existante ». La DDTM s'est pour sa part déclarée « opposée au projet dans une agglomération caennaise considérée comme déjà saturée d'ensembles commerciaux », en soulignant elle aussi que la création de 70 boutiques risquait de porter atteinte au commerce de centre-ville.

Ajoutons comme élément de contexte que le maire de Fleury lui-même a estimé il y a quelques mois que le projet était obsolète.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué
- à l'admission de l'intervention de la commune de Caen
- à l'annulation de la décision de la CNAC du 1^{er} octobre 2014, sans qu'il soit besoin de poser une QP à la CJUE
- à ce que vous mettiez à la charge de la société Société Ingka Centres Fleury le versement de la somme de 3 000 euros aux auteurs de chacune des trois requêtes introduites devant la CAA de Nantes

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.