N° 437794
Société Juin Saint Hubert

4ème chambre jugeant seule

Séance du 8 novembre 2021
Décision du 13 décembre 2021

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

La société Auredis, qui exploite un supermarché sous l'enseigne Leclerc à la Colle-sur-Loup, a sollicité et obtenu un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale le 23 mai 2017 l'autorisant à créer un nouveau point permanent de retrait « drive » par le transfert du point de retrait existant sur des parcelles voisines. La même société a, ensuite, sollicité une extension de l'autorisation d'équipement commercial pour la création d'une surface de vente supplémentaire de 1 672 m² par la restructuration du bâti existant. Ce projet a été autorisé par une décision de la commission départementale d'aménagement commercial des Alpes-Maritimes du 6 septembre 2017. Sur recours de plusieurs sociétés parmi lesquelles la société Juin Saint Hubert, la commission nationale d'aménagement commercial a annulé cette décision et refusé de délivrer l'autorisation sollicitée par la société Auredis.

Saisie par la société Auredis, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé la décision de la CNAC au motif qu'elle n'était pas suffisamment motivée et a enjoint à la commission de statuer de nouveau sur les recours dont elle était de nouveau saisie dans un délai de quatre mois. Son arrêt est frappé de pourvoi par la société Juin Saint Hubert.

La société met d'abord en cause la régularité de l'arrêt qu'elle attaque en reprochant à la CAA de ne pas avoir, dans sa notification de la requête à la CNAC, mentionné, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article R. 611-3 du CJA qu'en cas d'inobservation du délai imparti pour produire en application de l'article R. 611-10 ou de l'article R. 611-17, l'instruction pourrait, sans mise en demeure préalable, être close dans les conditions prévues aux articles R. 613-1 et R. 613-2.

Mais, d'une part, la société requérante n'est pas recevable à se plaindre du défaut de cette mention dans la notification de la requête à la CNAC qui n'a pu préjudicier qu'à cette

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.

dernière, d'autre part, en l'espèce aucune clôture d'instruction n'est intervenue, l'instruction n'ayant été close, à défaut, que trois jours avant l'audience en application de l'article R. 613-2 du CJA.

La société critique également les motifs par lesquels la CAA a estimé que la CNAC avait insuffisamment motivé sa décision.

Vous avez d'abord dégagé de façon prétorienne cette obligation de motivation en jugeant qu'eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de la CNAC, les décisions qu'elle prend doivent être motivées (4/1 SSR, 25 septembre 1996, *Union des commerçants et artisans de Lamballe et CCI des Côtes-d'Armor,* n° 152906, au Recueil), avant qu'elle soit inscrite explicitement dans la loi à l'article L. 752-20 du code de commerce par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014. Mais vous jugez que 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 ; 30 juillet 2003, *SA Caen Distribution,* n° 227838, aux Tables 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). La commission doit mentionner les considérations de droit et de fait sur lesquels elle se fonde (voir par exemple, pour des décisions rendues lorsque vous connaissiez des décisions de la CNAC en premier et dernier ressort : 4/5 SSR, 1 juillet 2012, *SAS Sodigor*, n° 353880 ; 4 SSJS, 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, *L…*, n° 331891).

Sous réserve d'un contrôle d'erreur de droit sur les critères posés par le juge pour apprécier la suffisance de la motivation (CE, 28 juin 1999, *C…*, n° 182136, aux Tables sur un autre point) celle-ci fait l'objet d'une appréciation souveraine des juges du fond qui ne peut être discutée en cassation, sauf en cas de dénaturation (8/9 SSR, 23 octobre 1998, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement*, n° 180241, au Recueil).

Qu'en est-il en l'espèce ?

La décision de la CNAC est ainsi motivée : « *Considérant que le projet consiste en une extension de la surface de vente d'un hypermarché et en la régularisation d'une extension précédente effectuée dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie. Considérant que le projet soumis à la CNAC fait suite à un projet de création d'un point permanent de retrait sur le même site qui a fait l'objet d'un avis favorable de la CDAC le 22 mai 2017 ; que les deux projets auraient dû faire l'objet d'une présentation unique ; Considérant que les flux de véhicules, déjà importants sur les voies d'accès au site, seront encore augmentés par le*

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.

projet ; que les voies d'accès risquent ainsi d'être saturées ; que la desserte du site par les modes doux est insuffisante ; Considérant que le projet risque d'avoir un impact sur l'animation de la vie urbaine des communes de Vence et de la Colle-sur-Loup ; Considérant qu'ainsi, ce projet ne répond pas aux critères énoncés à l'article L. 752-6 du code de commerce ».

La CNAC a donc retenu deux motifs d'ordre différent :

- D'une part, le projet aurait dû faire l'objet d'une appréciation commune avec un projet de transfert du drive de l'hypermarché précédemment autorisé ;
- D'autre part, le projet compromet les objectifs énoncés à l'article L. 752-6 du code de commerce, plus précisément deux des critères d'évaluation de l'objectif d'aménagement du territoire : 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 et l'effet sur l'animation de la vie urbaine.

La cour a reproché à la CNAC d'évoquer l'augmentation des flux de véhicules et le risque de saturation des voies existantes sans préciser les éléments circonstanciés de fait qu'elle a entendu retenir pour parvenir à cette conclusion au regard des études, avis et rapports produits devant elle, notamment à la suite de l'entrée en service récente d'un rond-point à proximité immédiate du site dont les conséquences étaient discutées devant elle. Elle lui a fait le même reproche s'agissant de la desserte du site par les modes doux, alors que selon elle ces mêmes documents faisaient ressortir la présence d'une piste cyclable. Elle a également reproché à la décision de se borner à affirmer par une formulation générale que le projet aurait un impact sur l'animation de la vie urbaine sans préciser ni les activités affectées, ni les effets attendus, ni même si cet impact serait globalement positif ou négatif une fois l'ensemble de ces éléments pris en compte. La cour a enfin reproché à la CNAC de retenir que le projet qui lui était soumis aurait dû faire l'objet d'une présentation unique avec celui ayant fait l'objet du permis de construire du 23 mai 2017 sans préciser les conséquences qu'elle en avait tirées sur l'examen du dossier, et, en particulier, si les conséquences sur les flux de circulation et sur la vie urbaine avaient été examinées au regard des deux projets pris ensemble.

La société requérante soutient que la cour a ce faisant dénaturé les pièces du dossier et entaché son arrêt d'erreur de droit.

Il nous semble que la cour est allée bien trop loin dans l'exigence de motivation, en exigeant que la CNAC précise de façon détaillée les éléments qu'elle avait retenus et ceux qu'elle avait écartés pour porter son appréciation sur les flux de transport, au regard de l'argumentation dont elle était saisie.

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.

La CNAC n'est pourtant 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) mais une autorité administrative.

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.

Il est vrai, toutefois, que la décision de la CNAC était très faible s'agissant de l'incidence du projet sur l'animation de la vie urbaine. Statuant alors en premier et dernier ressort sur les recours dirigés contre la décision de la CNAC vous avez annulé pour insuffisance de motivation une décision de la CNAC s'étant 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 », en jugeant 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 » (4ème SSJS, 11 juin 2014, *Société Inter Ikea Centre Fleury*, n°362443, 362463).

Il nous semble néanmoins que la cour ne pouvait censurer la décision de la CNAC pour insuffisance de motivation dès lors que le premier motif retenu par la CNAC, tiré de ce que le projet aurait dû faire l'objet d'une appréciation commune avec le projet de transfert du drive de l'hypermarché précédemment autorisé suffisait à justifier sa décision de refus, ce motif impliquant nécessairement que la CNAC ne pouvait correctement apprécier les effets du projet. On doit dès lors considérer que la CNAC n'a indiqué qu'à titre surabondant que le projet, même artificiellement réduit par ce saucissonnage, compromettait les objectifs définis par l'article L. 752-6. La cour a donc commis une erreur de droit en retenant comme fondé le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision en litige après avoir elle-même relevé que la CNAC avait indiqué le projet aurait dû faire l'objet d'une appréciation commune avec le projet de transfert du drive de l'hypermarché précédemment autorisé.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la CAA de Marseille, à ce que vous mettiez à la charge de la société Auredis le versement de la somme globale de 3 000 euros aux sociétés SNC Juin Saint Hubert, SNC Juin Hubert II, SNC Saint-Jean, SNC Saint-Jean II et SNC Les Terrasses Saint-Jean au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du

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.

code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées au même titre par la société Auredis.

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.