N° 451688
Ministre de l'économie, des finances et de la relance
Commission nationale d'aménagement commercial

4ème chambre jugeant seule
Séance du 8 septembre 2022
Décision du 7 octobre 2022

M. Raphaël Chambon, rapporteur public
CONCLUSIONS

La société Cholet AF Extension a déposé, le 7 juin 2019, une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (PCAEC) pour l'extension de 10 864 m² de la surface de vente du centre commercial « L'Autre faubourg », situé dans le parc d'activités de l'Écuyère au nord-est de la commune de Cholet, afin de porter la surface de vente totale de cet espace à 33 860 m². Le projet a reçu un avis favorable de la CDAC de Maine-et-Loire mais la CNAC a émis un avis défavorable au projet au motif qu'il compromet la réalisation des objectifs de l'article L. 752-6 du code de commerce.

Ayant constaté la fragilité du tissu commercial du centre-ville de Cholet en citant les différentes initiatives récentes tendant à sa revitalisation, la CNAC estime qu'autoriser le projet en cause, qui conduit à renforcer un pôle d'attraction commerciale de périphérie situé à 4,5 km du centre-ville, conduira à priver de leurs effet les diverses politiques mises en œuvre localement pour rééquilibrer le tissu commercial du territoire.

Elle relève également qu'« en tout état de cause les éléments présentés par le pétitionnaire ne permettent pas d'établir quelle sera la contribution du projet à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de Cholet ».

La CNAC souligne en outre l'impact négatif du projet sur les flux de transport et son insuffisante accessibilité par les transports collectifs.

Elle relève enfin que le projet s'implante sur un terrain non artificialisé, dont elle va détruire l'habitat écologique, et est fortement consommateur d'espace.

Même si elle ne l'explicite pas précisément, la CNAC fonde ainsi son refus sur la non-conformité du projet à l'objectif d'aménagement du territoire, apprécié à l'aune des critères de l'effet sur l'animation de la vie urbaine, de la contribution du projet à la préservation ou la revitalisation du tissu commercial de centre-ville, de son effet sur les flux de transport et de la consommation non économe de l'espace. Elle se fonde également sur le non-respect de l'objectif de développement durable eu égard aux nuisances du projet au plan écologique.

Comme il y était tenu, le maire de Cholet, pourtant favorable au projet, a refusé de délivrer le PC valant AEC sollicité.

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.

Saisie par la société pétitionnaire, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé l'avis de la CNAC. Le ministre de l'économie et la CNAC se pourvoient en cassation contre son arrêt.

Pour remettre en cause cette appréciation de la CNAC quant à la non-conformité du projet au regard des objectifs fixés à l'article L. 752-6, la cour développe un raisonnement en trois points : elle contredit tout d'abord la CNAC quant à l'impact négatif du projet sur le commerce local ; elle remet ensuite en cause son appréciation quant à l'incidence du projet sur les flux de circulation et, enfin, prend le contrepied de la commission en ce qui concerne l'atteinte du projet à l'environnement et sa surconsommation d'espace.

Le pourvoi ne critique pas les deux dernières parties du raisonnement de la cour, mais centre ses moyens sur l'appréciation de la cour quant à l'impact du projet sur le tissu commercial de la zone concernée et en particulier du centre-ville de Cholet.

Ainsi que le ministre et la CNAC le soutiennent, la cour a entaché son arrêt d'erreur de droit. Elle a estimé que le critère d'appréciation ajouté par l'article 166 de la loi ELAN à l'article L. 752-6 du code du commerce s'agissant de la compatibilité du projet avec l'objectif d'aménagement du territoire, soit « *la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation* » n'était pas applicable en l'espèce au motif qu'il doit être examiné au vu de l'analyse d'impact du projet visant à évaluer ses effets sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune d'implantation et des communes limitrophes ainsi que sur l'emploi, prévue, également en vertu de la loi ELAN, au III de cet article, et que les dispositions réglementaires introduites à l'article R. 752-6 du code commerce par l'article 4 du décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 pour fixer le contenu de l'étude d'impact ne sont applicables, en vertu de l'article 12 du même décret, qu'aux demandes déposées à compter du 1er janvier 2020, soit après le dépôt de la demande en litige.

Il y a il est vrai une contradiction apparente entre le II de l'article 166 de la loi ELAN prévoyant que l'article L. 752-6, dans sa rédaction issue de cette loi, est applicable aux demandes déposées à compter du 1er janvier 2019 et l'article 12 du décret du 17 avril 2019, qui a pour effet de reporter l'entrée en vigueur de l'exigence d'analyse d'impact prévue au III de cet article au 1er janvier 2020.

Toutefois, rien ne permet de considérer que cette entrée en vigueur différée des dispositions relatives à la production au dossier de demande de l'analyse d'impact, qui est bien une dérogation au II de l'article 166 et doit donc s'interpréter strictement, concerne également le critère supplémentaire introduit par le même article 166. L'article L. 752-6, tel que modifié par la loi ELAN, ne conditionne pas l'application du critère supplémentaire introduit par cette loi à l'entrée en vigueur des dispositions du III relatives à l'étude d'impact, même si l'étude d'impact est bien sûr utile, eu égard à son objet, pour l'appréciation du respect de ce nouveau critère. Aucune indivisibilité de ces deux dispositions n'est nécessairement commandée par la logique du texte et les travaux parlementaires confirment qu'elle n'a pas été souhaitée par le législateur. Nous ne sommes donc pas dans le cas où, dès

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.

lors que certaines dispositions législatives requièrent un décret d'application, ce décret peut prévoir une entrée en vigueur simultanée de l'ensemble des dispositions indivisibles à la date d'entrée en vigueur prévue par le décret (4/1 CHR, 14 novembre 2018, *SCI Val de Sarthe*, n° 408952, aux Tables), ce que s'est bien gardé de faire le décret du 17 avril 2019.

Si le pourvoi critique en outre le motif par lequel, après avoir jugé que le critère de la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville n'était pas applicable en l'espèce, la cour a relevé, « au surplus », que la CNAC ne pouvait d'emblée refuser l'autorisation au motif que le pétitionnaire n'avait pas fourni d'éléments permettant d'apprécier la contribution du projet à l'animation, la préservation ou la revitalisation du centre-ville de Cholet sans inviter au préalable la société à compléter dans cette mesure son dossier, ce motif est clairement surabondant si bien le moyen de cassation est inopérant.

Si le pourvoi critique également les autres motifs par lesquels la cour a censuré l'appréciation de la CNAC concernant les effets du projet sur l'animation commerciale du centre-ville de Cholet, l'appréciation qu'a portée souverainement la cour, pour discutable qu'elle soit, ne nous parait pas entachée de la dénaturation alléguée par le pourvoi. Contrairement à ce qui est aussi soutenu, la cour n'a pas circonscrit son analyse des effets du projet à la zone d'implantation de celui-ci et par suite l'erreur de droit alléguée manque en fait.

Quelle conclusion tirée de ce que nous venons d'exposer ?

Convient-il de rejeter le pourvoi en application de la jurisprudence *Commune de Barcarès* (Section, 22 avril 2005, n° 257877, au Recueil) ?

Nous n'en sommes pas convaincu car il ne vous appartient pas rechercher si la CAA de Nantes aurait pris la même décision en se fondant uniquement sur les motifs que vous ne censurerez pas, soit qu'ils ne soient pas critiqués par le pourvoi (flux de transports et effets sur l'environnement) soit qu'ils le soient mais n'encourent pas la censure (motifs relatifs aux effets du projet sur l'animation de la vie urbaine exempts des critiques que leur adresse le pourvoi).

On ne peut à notre sens entrer dans le raisonnement *Commune de Barcarès*. Dès lors qu'en matière de respect des objectifs fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce, l'appréciation est nécessairement globale, la cour n'a pas annulé l'avis de la CNAC pour une pluralité de motifs, elle a en réalité retenu un unique motif pour censurer cet avis : celui tiré de ce qu'en estimant que le projet compromettait le respect de ces objectifs la commission avait commis une erreur d'appréciation. Les motifs de l'arrêt attaqué que vous ne censurerez pas ne constituent dans cette optique pas des motifs distincts justifiant le dispositif d'annulation de l'arrêt. Et la censure de certains des motifs suffit à justifier la cassation.

L'annulation de l'arrêt attaqué prive d'objet le pourvoi incident de la société Cholet AF Extension, qui, si elle soutient à tort que les motifs d'annulation retenus par la cour

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.

auraient dû la conduire à enjoindre à la CNAC la délivrance d'un avis favorable et non un simple réexamen, soutient à raison que la cour a commis une erreur de droit en rejetant ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA au motif erroné que l'Etat n'était pas partie à l'instance.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, à ce que vous constatiez qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le pourvoi incident de la société Cholet AF Extension, au renvoi de l'affaire à la CAA de Nantes et au rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA par la commune de Cholet et par la société Cholet AF Extension.

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.