

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE DOUAI  
N°17DA00200**

SAS X

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**  
La cour administrative d'appel de Douai  
(1<sup>ère</sup> chambre)

M. Olivier-Yeznikian  
Président-rapporteur

M. Jean-Michel Riou  
Rapporteur public

Audience du 1<sup>er</sup> juin 2017  
Lecture du 15 juin 2017

14-02-01-05-02-03  
68-04-043  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 31 janvier, 31 mars et 9 mai 2017, la SAS X, représentée par la SCP Courrech et Associés, demande à la cour d'annuler pour excès de pouvoir le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale délivré par le maire de la commune d'Y le 6 décembre 2016 à la société Z.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir au regard de son implantation dans la zone de chalandise du projet
- le permis de construire a été signé par une autorité incompétente ;
- compte tenu du décompte des voix au regard des membres présents, l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial doit être regardé comme défavorable, ce qui fait obstacle à la délivrance du permis de construire ;
- l'article L. 752-21 du code de commerce a été méconnu en ce qui concerne la nécessité de prendre en compte les motivations de la décision du 29 juillet 2015 de la Commission nationale d'aménagement commercial qui avait rejeté un premier projet déposé par le pétitionnaire sur le même terrain ;
- les critères de l'article L. 752-6 du code de commerce ont été méconnus en ce qui concerne l'effet du projet sur l'animation de la vie urbaine, la préservation des centres urbains, l'effet du projet sur les flux de transports et les insuffisances du projet en matière d'insertion paysagère et architecturale.

N°17DA00200

2

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 février et 16 mai 2017, la société Z, représentée par la SELARL Létang et associés, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la SAS X de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le requérant n'a pas intérêt à agir ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 6 mars 2017, le président de la Commission nationale d'aménagement commercial a présenté des observations.

Il fait valoir que son vote a été favorable, ce qui rend l'avis favorable au regard de l'article R. 752-20 du code de commerce qui dispose que la voix du président est prépondérante en cas de partage des voix.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 mai 2017, la commune d'Y, représentée par la SCP Emo, Hébert et associés, conclut au rejet de la requête et demande de mettre à la charge de la société X la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 31 mai 2017, le président de la commission nationale d'aménagement commercial a entendu présenter une note en délibéré à la suite de la mise en ligne des conclusions du rapporteur public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 M. Olivier Yeznikian, président de chambre,
- les conclusions de M. Jean-Michel Riou, rapporteur public,
- et les observations de Me Jean Courrech, représentant la société X, de MeGwenaël Le Fouler, représentant la société Z, et de Me Sandrine Gillet, représentant la commune d'Y.

Une note en délibéré présentée par la commune d'Y a été enregistrée le 2 juin 2017.

N°17DA00200

3

1. Considérant que la société Z a demandé à créer un ensemble commercial dénommé « le Parc ... » d'une surface de vente de 4 664 m<sup>2</sup> sur le territoire de la commune d'Y, composé d'une moyenne surface de 1 300 m<sup>2</sup> dédiée à l'équipement de la personne ou de la maison, d'une moyenne surface de 1 764 m<sup>2</sup> dédiée à la culture, le loisir et l'équipement de la maison, et de six boutiques de moins de 300 m<sup>2</sup> chacune sur une surface de vente de 1 600 m<sup>2</sup>, à côté duquel se situera un complexe cinématographique ; que cette demande a donné lieu à un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial de la Seine-Maritime dans sa séance du 14 avril 2016 qui a fait l'objet d'un recours formé devant la Commission nationale d'aménagement commercial par la SAS X ; qu'à la suite de ce recours, la Commission nationale d'aménagement commercial, dans sa séance du 21 juillet 2016, a rendu un avis favorable sur le projet ; que la SAS X demande l'annulation du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale délivré par le maire de la commune d'Y le 6 décembre 2016 consécutivement à cet avis ;

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales : « Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation à des membres du conseil municipal. / (...) » ;

3. Considérant que, par un arrêté du 7 avril 2014 pris sur le fondement des dispositions de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, qui permet au maire de déléguer « une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints », le maire d'Y a confié à M. maire-adjoint, délégation pour signer « (...) article 2 (...) / - toutes pièces et documents se rapportant à l'urbanisme, (y compris les autorisations individuelles en matière de droit des sols, permis de construire, certificats d'urbanisme opérationnels ou informatifs), au logement, aux travaux et au personnel ; (...) » ; que l'arrêté contesté a été signé par M. le maire adjoint à qui les dispositions précitées de l'arrêté du 7 avril 2014 conféraient compétence pour statuer sur les autorisations d'urbanisme, et notamment les permis de construire ; que, dès lors, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte n'est pas établi et doit être écarté ;

Sur le moyen tiré de la requalification de l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial et de la violation de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme :

En ce qui concerne le sens de l'avis rendu :

4. Considérant que le deuxième alinéa du I de l'article L. 752-17 du code de commerce dans sa rédaction alors applicable dispose que : « La Commission nationale d'aménagement commercial émet un avis sur la conformité du projet aux critères énoncés à l'article L. 752-6 du présent code, qui se substitue à celui de la commission départementale. En l'absence d'avis exprès de la commission nationale dans le délai de quatre mois à compter de sa saisine, l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial est réputé confirmé » ; qu'aux termes de l'article L. 752-20 du même code : « Le président de la commission nationale a voix prépondérante en cas de partage égal des voix. / Les décisions de la commission nationale indiquent le nombre de votes favorables et défavorables ainsi que les éventuelles abstentions. (...) » ; qu'en vertu de l'article L. 752-22 : « Les commissions autorisent ou refusent les projets

N°17DA00200

4

dans leur totalité » ; qu'aux termes de l'article R. 752-38 : « L'avis (...) est adopté à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante. / L'avis (...) est (...) signé par le président et indique le nombre de votes favorables et défavorables ainsi que le nombre d'abstentions » ; qu'en ce qui concerne la commission départementale d'aménagement commercial, les dispositions de l'article L. 752-14, rappelées par celles de l'article R. 752-16,

prévoient que la commission départementale autorise les projets par un vote à la majorité absolue des membres présents ; que la majorité absolue des membres présents est également requise lorsqu'en application de l'article R. 752-42, la Commission nationale d'aménagement commercial se saisit d'un projet en application du V de l'article L. 752-17;

4. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article R. 752-38 du code de commerce que la Commission nationale d'aménagement commercial adopte son avis à la majorité des membres présents ; que ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire n'ont exigé, dans ce cas précis, contrairement aux dispositions des articles L. 752-14, R. 752-16 et R. 752-42 du code de commerce citées au point précédent, que cette majorité présente nécessairement le caractère d'une majorité absolue ; qu'en outre, les dispositions de ce même article prévoient clairement que cette majorité est calculée en prenant en compte les membres présents, ce qui inclut les abstentions ; qu'elle ne peut, dès lors, être calculée, contrairement aux termes de l'alinéa 3 de l'article 19 du règlement intérieur de la Commission nationale d'aménagement commercial voté le 16 décembre 2015, au regard des seuls suffrages exprimés, ce qui conduirait en effet à exclure les abstentions ; que, par ailleurs, en cas de partage égal des voix, la règle selon laquelle la voix du président est prépondérante ne trouve à s'appliquer que lorsque, le seuil de la majorité étant atteint, il y a une égalité entre les voix « pour » et les voix « contre » sans addition des abstentions notamment aux voix « contre » ; qu'enfin, lorsque les votes favorables n'atteignent pas la majorité des membres présents, le projet doit être regardé comme refusé ; que la commission nationale a alors, quelle que soit la répartition des votes, rendu un avis exprès au sens des dispositions de l'article L. 752-17 du code de commerce citées au point précédent, qui se substitue à celui de la commission départementale ;

5. Considérant qu'en l'espèce, lors de sa séance du 21 juillet 2016, la Commission nationale d'aménagement commercial a constaté la présence de huit de ses membres ; que le quorum de six membres exigé lors de la première convocation par l'article R. 752-37 du code de commerce, qui était atteint, lui permettait ainsi de délibérer ; que le résultat non contesté du vote retranscrit dans la décision fait apparaître la répartition suivante : quatre voix favorables, deux voix défavorables et deux abstentions ; qu'ainsi, les voix favorables ont atteint la majorité des membres présents qui, lorsque la commission nationale se compose de huit membres présents, est de quatre voix ; qu'en l'absence de partage égal des voix, il n'y avait pas lieu en tout état de cause de faire jouer la règle de la voix prépondérante du président ; que, par suite, et ainsi qu'elle l'a mentionné dans son avis, la Commission nationale a adopté un avis favorable ;

En ce qui concerne les conséquences à tirer du sens de l'avis rendu :

6. Considérant que l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme dispose que : « *Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial* » ;

N°17DA00200

5

7. Considérant qu'il résulte des dispositions citées au point précédent et de celles de l'article L. 752-17 du code de commerce, dans sa rédaction issue de cette même loi du 18 juin 2004, qu'un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale en application des dispositions de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, ne peut être également délivré que sur avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial compétente ou, le cas échéant, sur avis favorable de la Commission nationale d'aménagement commercial ;

8. Considérant que la Commission nationale d'aménagement commercial a, lors de sa séance du 21 juillet 2016, ainsi qu'il a été dit au point 5, autorisé le projet dont elle a été saisie sur recours administratif ; que cet avis s'est alors substitué à l'avis favorable qui avait été délivré par la commission départementale d'aménagement commercial du Nord dans sa séance du 14 avril 2016 ; que, dès lors, compte tenu de cet avis favorable, la SAS X n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme faisaient obstacle à ce que le maire d'Y délivre le permis de construire en litige ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 752-21 du code de commerce :

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 752-21 du code de commerce : « Un pétitionnaire dont le projet a été rejeté pour un motif de fond par la Commission nationale d'aménagement commercial ne peut déposer une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain, à moins d'avoir pris en compte les motivations de la décision ou de l'avis de la commission nationale » ;

10. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la société Z avait déposé un premier projet de création d'un ensemble commercial sur le même terrain, d'une surface de vente de 5 178 m<sup>2</sup>, composé de trois moyennes surfaces dédiées à l'équipement de la personne ou de la maison de respectivement 1 300 m<sup>2</sup>, 380 m<sup>2</sup> et 400 m<sup>2</sup>, d'une moyenne surface de 1 764 m<sup>2</sup> dédiée à l'équipement de la personne ou à la culture et aux loisirs et de cinq boutiques de moins de 300 m<sup>2</sup> chacun sur une surface de vente de 1 334 m<sup>2</sup> ; que la Commission nationale d'aménagement commercial a rendu un avis défavorable le 29 juillet 2015 par sept voix défavorables et une voix favorable sur huit membres présents ; que l'avis avait alors notamment relevé que la localisation et l'ampleur de l'opération risquait de détourner les consommateurs du centre-ville d'Y, que ni la desserte en transports en commun ni la capacité du parc de stationnement n'étaient satisfaisants, que le projet ne comprenait pas suffisamment d'espaces verts et ne prenait pas suffisamment en compte les enjeux de développement durable, que l'insertion architecturale ne permettait pas au projet d'être ouvert sur la ville et conduisait à exposer les façades arrières des bâtiments aux quartiers d'habitation ; qu'un nouveau projet a alors été déposé à la suite de cet avis défavorable ; qu'il fait apparaître que la surface totale de l'ensemble commercial a été diminuée de 10 % et le nombre de places de stationnement augmenté en passant de cent quatre-vingt-cinq à deux cent quinze places dont vingt-cinq sous forme végétalisée ; que la desserte de bus qui prévoit désormais deux arrêts a été modifiée ; que les espaces verts représentent désormais 15 % de l'emprise foncière avec la plantation de cent quatre arbres de haute tige, tandis que des haies sont destinées à préserver les vues du voisinage ; que la création de cheminements piétons et d'une aire de jeux pour enfants sont prévues afin d'ouvrir l'ensemble commercial sur la ville et améliorer l'insertion architecturale et paysagère ; que, dans ces conditions, le nouveau projet doit être regardé comme ayant tenu compte de la motivation de l'avis précédent de la Commission nationale ; que, par suite, la SAS X n'est pas fondée à soutenir que la société Z a méconnu les dispositions précitées de l'article L. 752-21 du code de commerce ;

N°17DA00200

6

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du c) du 1° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce (animation urbaine) :

11. Considérant que la société requérante soutient que la zone de chalandise est surévaluée pour un projet tel que celui-ci ; que son impact se fera donc ressentir sur le commerce de centre-ville de manière négative ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que l'ensemble commercial est situé à 1,5 km du centre-ville, dans un écoquartier dénommé « la

P... » qui a pour objet de favoriser la mixité fonctionnelle entre l'habitat, le commerce et des activités tertiaires ; que la surface totale de vente du projet, qui a été diminuée de 10 % par rapport au projet initialement prévu par le pétitionnaire, n'apparaît pas démesurée par rapport aux besoins de la zone d'implantation ; que les commerces qu'il est prévu d'implanter constituent pour moitié des grandes surfaces consacrées à l'équipement de la personne et de la maison et n'ont pas, dans leur grande majorité, le caractère de commerces de proximité ; que cet ensemble commercial, qui a vocation à desservir une zone de chalandise plus étendue que les seuls alentours d'Y, peut également contribuer à freiner l'évasion commerciale vers d'autres pôles plus éloignés et à avoir un effet positif sur l'animation de la vie urbaine ; que, par suite, il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet méconnaît le c) du 1° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce en ce que le projet aurait un impact négatif sur l'aménagement du territoire et les commerces de centre-ville ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du d) du 1° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce (flux de transports) :

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le nombre de places de stationnement s'élève désormais à deux cent quinze pour la clientèle, et à dix-huit pour le personnel ; qu'il est prévu que les horaires du cinéma dont l'implantation dans la zone est prévue tiendront compte des phénomènes de forte fréquentation des magasins et du cinéma pour éviter les effets de saturation ; que, par ailleurs, le terrain d'assiette du projet doit être doté de deux entrées en double sens sur chacune des voies de l'avenue qui dessert le terrain et de deux arrêts de bus dont la fréquence de desserte sera augmentée ; qu'il sera également accessible par des modes de déplacement doux ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'augmentation des flux de circulation aurait des effets négatifs sur les flux de transport pris globalement ou porterait atteinte à l'accessibilité des équipements commerciaux ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du d) du 1° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce concernant les flux de transports et le nombre de places de stationnement manque en fait et doit être écarté ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du b) du 2° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce (insertion architecturale et paysagère) :

13. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les espaces verts, qui doivent représenter 15 % de l'emprise foncière, sont destinés à une insertion de l'ensemble commercial dans le paysage de l'écoquartier ; qu'il est prévu de planter les arbres de haute tige et les haies afin d'éviter que les habitants des quartiers d'habitation aient des vues directes sur les façades des bâtiments commerciaux ; que des cheminements piétons, ainsi qu'une aire de jeux pour enfant doivent être créés afin d'ouvrir l'ensemble commercial sur le reste de la ville et notamment vers le voisinage immédiat ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du b) du 2° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce concernant l'insertion architecturale et paysagère du projet manque doit être écarté ;

N°17DA00200

7

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la société Z que la SAS X n'est pas fondée à demander l'annulation du permis valant autorisation d'exploitation commerciale ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SAS X la somme de 1 500 euros à verser à la société Z et la même somme à la commune d'Y sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

## DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la SAS X est rejetée.

Article 2 : La société X versera à la société Z une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La société X versera à la commune d'Y une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société X, la société Z, à la commune d'Y et à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Délibéré après l'audience publique du 1er juin 2017 d'audience à laquelle siégeaient :

- M. Olivier Yeznikian, président de chambre,
- M. Christian Bernier, président-assesseur,
- Mme Amélie Fort-Besnard, premier conseiller.

Lu en audience publique le 15 juin 2017.

Le président-assesseur,

Signé : C. BERNIER

Le premier vice-président de la cour,

Président-rapporteur

Signé : O. YEZNIKIAN

Le greffier,

Signé : C. SIRE

La République mande et ordonne au ministre de l'économie 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 du présent arrêt.

Pour expédition conforme,  
Le greffier en chef,  
Par délégation,  
Le greffier,  
Christine Sire