

Urbanisme commercial

2336 Motivation des décisions de la Commission nationale d'équipement commercial

En se bornant à mentionner, dans sa décision que les densités "devaient être relativisées par rapport à l'importance de la population touristique fréquentant la zone", sans caractériser cette importance, la Commission nationale n'a pas assorti sa décision des éléments de fait permettant d'en apprécier la légalité.

CE, 4^e sous-sect., 26 avr. 2006, n° 278324, Akani et a.

LE CONSEIL D'ÉTAT (...)

• Considérant que les requêtes de la SA AKANI, de l'Association Mercure et de la Sté des Hypermarchés de Normandie-Picardie sont dirigées contre une même décision de la commission nationale d'équipement commercial du 15 décembre 2004 qui a accordé à la société civile immobilière SCCV du Triangle l'autorisation de créer un ensemble commercial de 19 940 m², dont un hypermarché à l'enseigne Carrefour de 7 800 m² dans la ZAC Baie de Somme à Abbeville (Somme) ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes :

• Considérant que, pour l'application des dispositions combinées de l'article 1^{er} de la loi du 27 décembre 1973 et des articles L. 720-1 à L. 720-3 du code de commerce, dans leur rédaction issue de la loi du 13 décembre 2000, il appartient aux commissions d'équipement commercial, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si un projet soumis à autorisation est de nature à compromettre, dans la zone de chalandise intéressée l'équilibre recherché par le législateur entre les diverses formes de commerce et, dans l'affirmative, de rechercher si cet inconvénient est compensé par les effets positifs du projet appréciés, d'une part, en tenant compte de sa contribution à l'emploi, à l'aménagement du territoire, à la concurrence, à la modernisation des équipements commerciaux et, plus généralement, à la satisfaction des besoins des consommateurs et, d'autre part, en évaluant son impact sur les conditions de circulation et de stationnement aux abords du site envisagé ;

• Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, d'une part, qu'après la réalisation du projet, la densité en commerces alimentaires, évaluée sur la base des données démographiques incluses initialement dans la demande du pétitionnaire, sera, dans la zone de chalandise, supérieure de 11% de la moyenne nationale, d'autre part, que, le pétitionnaire a transmis de nouvelles données, dix jours au cours de la séance au cours de laquelle la commission nationale a statué, faisant état d'une fréquentation touristique considérablement supérieure à celle du dossier de la demande sur la base duquel avait été faite l'analyse des services instructeurs ; que, dans ces circonstances, en se bornant à mentionner, dans sa décision, que les densités "devaient être relativisées par rapport à l'importance de la population touristique fréquentant la zone", sans caractériser cette importance, la commission nationale n'a pas assorti sa décision des éléments de fait permettant d'en apprécier la légalité ; que la décision attaquée ne saurait donc être regardée comme suffisamment motivée au sens de l'article 32 de la loi du 27 décembre 1973.

• Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérantes sont fondées à demander l'annulation de la décision attaquée ; (...)

Décide : Article 1^{er} : La décision de la commission nationale d'équipement commercial du 15 décembre 2004 est annulée (...).

MM. Silicani, prés., Molina, rapp., Struillou, comm. gouv. ; SCP Delaporte, Bbriard, Trichet ; SCP Roger, Sevaux, av.

NOTE

Le présent arrêt du Conseil d'État est intéressant en ce qu'il annule une décision de la Commission nationale d'équipement commercial pour insuffisance de motivation, ce qui est assez rare.

Cet arrêt mérite deux observations.

Tout d'abord, il s'inscrit dans la lignée jurisprudentielle du Conseil d'État selon laquelle les décisions adoptées en matière d'équipement commercial doivent être motivées.

En effet, le Conseil d'État considère que les décisions d'autorisation de la Commission nationale d'équipement commercial doivent être motivées « eu égard à leur nature même » (CE, 26 mars 2003, n° 235219, Sté Guanje. – CE, 4 avr. 1997, n° 156.143, Fédération départementale des unions économiques et commerciales de Charente maritime et autres).

Cette obligation de motivation est d'une grande aide, non seulement pour le juge, mais également pour tous les acteurs concernés par les autorisations d'exploitation de magasins de commerce de détail. Une décision bien motivée doit faire ressortir les éléments de fait et les textes juridiques qui la fondent.

Toutefois, la Haute assemblée admet très difficilement les moyens de légalité externe fondés sur le défaut ou l'insuffisance de motivation de la part des commissions d'équipement commercial, alors même que ces motivations "n'apparaissent pas toujours à la hauteur des enjeux économiques et esthétiques" (AJDA 2004, p. 801). Dans la plupart de ses décisions, le Conseil d'État écarte la critique selon laquelle la décision de la Commission nationale n'est pas suffisamment motivée par une formule assez lapidaire.

L'obligation de motivation n'implique pas que la Commission nationale d'équipement commercial soit tenue de prendre explicitement partie sur le respect par le projet de chacun des objectifs et critères d'appréciation fixés par la loi (CE, 28 déc. 2001, n° 200230, SA Dezusinge Sports. – CE, 1^{er} févr. 1999, n° 177196, Association union pour le développement économique de la Côte de Lumière. – CE, 1^{er} févr. 1999, n° 189132, Sté Florami).

Par exemple, l'exigence de motivation est remplie lorsque la Commission nationale d'équipement commercial se réfère à la progression démographique de la zone de chalandise, à la stabilité de la densité commerciale en grandes et moyennes surfaces, à l'insertion du projet dans une opération concertée d'aménagement urbain, et à

ses conséquences sur l'animation de la concurrence entre enseignes de la grande distribution (CE, sect., 27 mai 2002, n° 229187, 229188, 230505 et 230506, SA Guimatho et SA Dijori).

Toutefois, le Conseil d'État a confirmé l'annulation d'une autorisation aux motifs que : « en se bornant à indiquer que le projet est compatible avec les orientations à moyen et long terme des structures commerciales du département, sans préciser ni la nature de ces orientations, ni les éléments de fait sur lesquels se fondait cette appréciation », elle était insuffisamment motivée (CE, 21 juin 1995, SCI Aménagement Ajaccio-Mezzavia, n° 102708).

L'arrêt Akani s'inscrit dans cette lignée jurisprudentielle qui sanctionne les décisions d'équipement commercial insuffisamment motivées.

Ensuite, le Conseil d'État précise dans quel cas une exigence particulière de motivation est requise.

En l'espèce, la Haute assemblée a considéré que la décision de la Commission nationale d'équipement commercial n'était pas suffisamment motivée, car non assortie « des éléments de fait permettant d'en apprécier la légalité ». En effet, la Commission nationale s'est bornée à mentionner, dans sa décision, que les densités en commerce alimentaire, nettement supérieures aux moyennes départementales et nationales, « devaient être relativisées par rapport à l'importance de la population touristique fréquentant la zone ».

Cette motivation aurait pu être jugée suffisante, dans d'autres cas, pour justifier du fondement de l'autorisation d'équipement commercial, mais tel n'était le cas au regard des circonstances particulières de l'affaire.

En effet, le pétitionnaire avait transmis « de nouvelles données, dix jours avant la séance au cours de laquelle la Commission nationale a

statué, faisant état d'une fréquentation touristique considérablement supérieure à celle du dossier de la demande sur la base duquel avait été faite l'analyse des services instructeurs ».

Or, la Commission nationale a fondé sa décision sur les éléments nouveaux transmis par le pétitionnaire en cours d'instruction, quelques jours avant sa séance. Pour le Conseil d'État, la Commission nationale ne pouvait se contenter d'avancer l'argument lié à la fréquentation touristique, sans le justifier précisément par des éléments factuels.

Ainsi, un « seuil supplémentaire » d'exigence dans la motivation est franchi lorsque la Commission nationale délivre une autorisation sur la base d'éléments nouveaux, transmis par le pétitionnaire en cours d'instruction.

C'est ainsi que par cette exigence nouvelle dans la motivation, le Conseil d'État oblige la Commission nationale d'équipement commercial à porter une attention toute particulière sur les arguments « de dernière minute » soulevés par le pétitionnaire pour tenter d'obtenir une décision favorable.

Louis-Jérôme PALOIX,
docteur en droit,
avocat à la cour d'appel de Paris
Pierre MASQUART,
avocat à la cour d'appel de Paris,
pierremasquart@gmail.com

MOTS-CLÉS : Construction - Urbanisme - Urbanisme commercial - Commission nationale d'équipement commercial - Motivation des décisions

JURISCLASSEUR : Administratif, Fasc. 450-31

PANORAMA

2337

MARCHÉS PUBLICS - Qualification - Contrat d'assurances entre un OPHLM et la SMACL - Contrat administratif (oui) - Compétence administrative

Les offices publics d'HLM sont des établissements publics administratifs soumis au Code des marchés publics. Les services d'assurances ont été soumis aux dispositions du Code des marchés publics par l'article 1^{er} du décret du 27 février 1998 modifiant ce code en ce qui concerne les règles de mise en concurrence et de publicité des marchés de services et codifié sur ce point à l'article 29 du Code des marchés publics (V. D. n° 98-111 : JO 28 févr. 1998, p. 3115).

L'article 2 de la loi MURCEF n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 prévoit dans son alinéa 1^{er} que « les marchés passés en application du Code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs » et le deuxième alinéa de ce même article dispose que « Toutefois, le juge judiciaire demeure compétent pour connaître des litiges qui relèvent de sa compétence et qui ont été portés devant lui avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Le litige qui oppose l'OPHLM

intéressé à la SMACL a été porté devant le tribunal de grande instance le 27 février 2004, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 11 décembre 2001.

Le contrat d'assurances passé entre l'OPHLM de la ville de Montrouge et la SMACL était soumis au Code des marchés publics et présente donc le caractère d'un contrat administratif (compétence de la juridiction administrative).

T. confl., 22 mai 2006, n° 3503, OPHLM Montrouge : Juris-Data n° 2006-302565

2338

POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS - Télécommunications - Service universel - Contributions prévisionnelles des opérateurs - D. 13 mai 2004, art. 1^{er}, al. 2 - Rétroactivité illégale

Le décret n° 2004-408 du 13 mai 2004 a été pris pour tirer les conséquences, s'agissant du calcul du coût net prévisionnel du service universel pour l'année 2002, de l'arrêt de la CJCE du 6 décembre 2001, duquel il résultait que certaines des modalités de ce calcul, antérieurement en vigueur, étaient contraires au droit communautaire, et de la décision du

18 juin 2003 par laquelle le Conseil d'État a annulé l'arrêt du 11 juillet 2002 fixant le montant des contributions prévisionnelles des opérateurs au fonds de service universel pour l'année 2002.

Le décret permet seulement aux autorités compétentes de déterminer de nouvelles contributions prévisionnelles exigibles des opérateurs au titre de l'année 2002. En outre, il ne fait pas obstacle à d'éventuelles condamnations de l'État à rembourser les intérêts moratoires dus à raison des contributions prévisionnelles qui auraient été versées au titre de l'année 2002 sans base légale.

Il ressort des termes mêmes du 2^e alinéa de l'article 1^{er} du décret que les contributions prévisionnelles des opérateurs restant à verser au titre de l'année 2002 pourront être exigées dès le 1^{er} mai 2004, soit à une date antérieure à celle de l'entrée en vigueur du décret. Cette disposition est contraire au principe de non-rétroactivité des actes réglementaires.

CE, 2^e et 7^e sous-sect., 10 juill. 2006, n° 269882 et 269937, Sté Bouygues Télécom, AFORS Télécom