



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 17/04/2025, 24TL00184, Inédit au recueil Lebon

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

Lecture du jeudi 17 avril 2025

N° 24TL00184

Inédit au recueil Lebon

Président

M. Chabert

Rapporteur public

M. Diard

Rapporteur

M. Thierry Teulière

Avocat(s)

SELARL ANDREANI-HUMBERT-COLLIN

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 23PA05214 du 18 janvier 2024, le premier vice-président de la cour administrative d'appel de Paris a transmis à la cour administrative d'appel de Toulouse le dossier de la requête de la société Nemaup.

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 décembre 2023 et 24 juillet 2024, la société par actions simplifiée (SAS) Nemaup, représentée par Me Charrel, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'ordonner un transport sur les lieux sur le fondement de l'article R. 622-1 du code de justice administrative ;

2°) d'annuler l'arrêté du 13 octobre 2023 par lequel le maire de Nîmes a refusé de lui délivrer un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ;

3°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de délivrer un avis favorable à son projet dans un délai de quinze jours à compter de la décision à intervenir sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard et d'enjoindre à la commune de Nîmes de lui délivrer un permis de construire dans un délai de quinze jours à compter de l'avis de cette commission ;

4°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à cette commission et à la commune de Nîmes de procéder au réexamen de sa demande de permis de construire ;

5°) de mettre à la charge de la commune de Nîmes une somme de 10 000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les défendeurs, qui n'ont pas produit leur mémoire dans le délai requis par une mise en demeure, devront être

réputés avoir acquiescé aux faits ;

- la décision de refus de permis de construire est entachée d'incompétence de l'auteur de l'acte ;
- elle est entachée d'un défaut de motivation ; les critères permettant la motivation par référence à l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial ne sont pas remplis ; le maire de Nîmes, qui ne peut se borner à en citer le contenu, ne s'est pas approprié cet avis ; l'arrêté en litige devait exposer l'ensemble des motifs justifiant le refus de sorte qu'il est impossible de démontrer que le quorum a été respecté tout au long de l'audience de la commission ;
- l'arrêté est entaché d'irrégularité dès lors que le maire s'est estimé en situation de compétence liée par un avis illégal de la Commission nationale d'aménagement commercial ;
- l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial est irrégulier en la forme, en l'absence de preuve de la convocation régulière de ses membres accompagnée de l'envoi de l'ordre du jour et des documents nécessaires à ses délibérations ; il n'indique pas les noms des membres effectivement présents, ce qui rend impossible de vérifier le respect du quorum ;
- l'avis est irrégulier en ce qu'elle a été privée d'une garantie dès lors que la procédure suivie devant cette commission a méconnu le principe du contradictoire ; l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration impose à ladite commission, qui dispose d'un réel pouvoir de sanction, de respecter une procédure contradictoire ; elle n'a pas eu communication des différents avis préalablement à son audience, n'a pas été en mesure d'entendre les éléments soulevés par les différents protagonistes et intervenants lors de leurs auditions, pas plus qu'elle n'a obtenu communication des avis du ministre de l'urbanisme ou du commissaire du gouvernement ;
- l'avis de la commission est entaché d'un défaut de motivation ; sa lecture ne permet pas d'établir les circonstances de fait justifiant le sens de l'avis ; la commission aurait dû se prononcer explicitement sur les effets du projet sur l'animation de la vie urbaine et la sécurité des usagers et non s'en remettre à des considérations générales et non circonstanciées ;
- il est entaché d'incompétence de son auteur ;
- l'avis du ministre en charge de l'urbanisme émane d'un auteur incompetent ; le pouvoir de délégation du signataire n'est pas justifié et la sous-direction de la qualité du cadre de vie, qui n'a aucune compétence en matière d'aménagement commercial, ne dispose pas d'attributions lui permettant de substituer le ministre pour de tels avis ;
- le refus de permis de construire est fondé sur un avis illégal de la commission, entaché d'erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- pour refuser le projet, la commission se fonde sur l'absence de mise en œuvre d'une solution qu'elle a réaffirmée consistant en la création d'un comité de suivi de l'affectation des cellules commerciales, destiné à déterminer en concertation avec les partenaires institutionnels locaux les commerces autorisés à s'implanter dans la zone et ceux qui en seraient exclus ; cette solution constitue une pratique illégale entravant la libre concurrence et est, de surcroît, impossible à obtenir ; le contrôle qui serait exercé par les membres du comité sur l'affectation de nouvelles surfaces commerciales, sur la limitation de l'accès au marché ou le libre exercice de leurs concurrents conduirait à méconnaître les dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce, sanctionnant les ententes affectant le jeu de la concurrence ; l'avis est ainsi entaché d'erreur de droit ; il ne saurait lui être reproché une absence de garantie quant aux potentiels preneurs des cellules commerciales dès lors qu'aucune disposition n'impose au pétitionnaire de fournir le détail des enseignes qu'il entend implanter ; la commission fait dépendre son avis de l'accord ou non d'une association de commerçants opposée au projet et d'une concertation vouée à l'échec ;
- l'avis est entaché d'une double erreur manifeste d'appréciation dès lors que, d'une part, la commission fait montre d'ignorer que les commerces créés ont pour principale vocation d'être des commerces de proximité afin de desservir les 700 logements nouvellement créés et, d'autre part, qu'elle s'est prononcée à tort en envisageant l'impact du trafic du projet global comprenant le stade de football et non uniquement celui des cellules commerciales ; la commission se méprend sur la consistance du projet, le stade préexistant constituant déjà une enceinte structurante ;
- en ce qui concerne l'objectif d'aménagement du territoire, le motif tiré de l'atteinte aux commerces du centre-ville est erroné ; les commerces créés auront vocation à constituer une offre de proximité pour les futurs nouveaux habitants et pour les salariés dont l'emploi dépendra de la création de cette nouvelle zone ; étant donné les barrières géographiques et psychologiques entre la zone d'implantation et le centre-ville et la distance avec ce centre, ces commerces de proximité n'auront pas vocation à porter atteinte à ceux existants en centre-ville ; l'avis n'analyse pas la potentielle atteinte aux zones commerciales avoisinantes ; la commission a occulté la question de la création de nouveaux logements ; il s'agit de la création d'un nouveau quartier desservi par ses propres commerces et le projet ne vise pas à implanter une énième galerie commerciale ; le détournement des chalands du centre-ville n'est pas démontré ; le taux de vacance du centre-ville, en diminution depuis 2020, est seulement de 10,7 % ; la destination des futurs commerces constitue bien du commerce de proximité ; la redéfinition de la zone de chalandise n'est pas une volonté du pétitionnaire mais répond à une demande de la commission ; son étude

démontre l'absence d'impact sur les commerces du centre-ville ; la notion d'offre structurante renvoie à une offre répondant aux achats courants et le projet participe à la progression du marché alimentaire ; la commission s'est fixée sur une prétendue proximité du centre-ville en faisant fi des réelles barrières géographiques et psychologiques et de la distance certaine avec ce centre ; l'étude dont l'association des commerçants se prévaut sur le surdimensionnement des cellules n'est pas probante ;

- le motif tiré de l'impact négatif du projet sur les flux de circulation est erroné ; il n'appartenait pas à la commission d'analyser la capacité de la desserte globale mais uniquement l'attrait des cellules commerciales envers les chalands de manière distincte des flux générés par l'activité d'un stade préexistant ; les dysfonctionnements relevés en soirée ne devraient pas être aggravés par l'aménagement de surfaces commerciales ; il ne s'agit pas d'un projet qui vient s'implanter dans une zone vide d'aménagement mais en remplacement d'un complexe sportif existant ; la commission devait isoler les données relatives aux seuls commerces créés ; elle ne pouvait uniquement se fonder sur le flux global initié par le projet et se livrer à une analyse générale de la desserte globale ; elle s'est épargnée une étude de la desserte par des modes doux de déplacements afin de ne retenir qu'une analyse tronquée, partielle et critiquable du projet ;

- l'objectif de protection des consommateurs est satisfait dès lors que l'offre commerciale envisagée n'a pas pour objectif de toucher un public autre que celui localisé sur la zone du nouveau quartier ; la commission, en faisant fi des besoins générés par l'implantation de 700 nouveaux logements, a commis une erreur manifeste d'appréciation ;
- il sera enjoint à la commission de délivrer un avis favorable au projet et à la commune d'accepter sa demande de permis de construire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 mai 2024, la Commission nationale d'aménagement commercial, représentée par sa présidente, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les moyens dirigés contre l'arrêté de refus de permis de construire sont inopérants en raison de la situation de compétence liée dans laquelle se trouve le maire de Nîmes ;
- les autres moyens soulevés sont infondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 juin 2024, la commune de Nîmes, représentée par Me Maillot, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Nemaù une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les moyens de légalité externe dirigés contre son arrêté de refus de permis de construire sont infondés ;
- étant en situation de compétence liée, son maire était tenu, par l'avis défavorable de la Commission nationale d'aménagement commercial, de refuser le permis de construire sollicité.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 18 juin et 9 août 2024, la société Nîmes Coupole et l'association Office du commerce et de l'artisanat de Nîmes dite " cœur de Nîmes ", représentées par la SCP CGCB et Associés, concluent au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Nemaù une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir qu'aucun des moyens soulevés par la société Nemaù n'est fondé.

Par ordonnance du 25 juillet 2024, la clôture d'instruction a été reportée au 16 septembre 2024.

Un mémoire en défense, présenté pour l'association En toute franchise " département du Gard " et les sociétés Élégant nuage, PJS Optique et MJ Investissements, représentées par Me Andreani a été enregistré le 18 septembre 2024, postérieurement à la clôture d'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;

- 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. Teulière, président assesseur,
- les conclusions de M. Diard, rapporteur public,
- les observations de Me Charrel, représentant la société Nemaù,
- les observations de Me Coelo, représentant la commune de Nîmes,
- et les observations de Me Andreani, représentant l'association En toute franchise " département du Gard " et les sociétés Elégant nuage, PJS Optique et MJ Investissements.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 6 juillet 2019, le conseil municipal de Nîmes (Gard) a approuvé la désaffectation, le déclassement et la cession du stade de football des Costières à M. B... C..., substitué par la société Nemaù. Par une délibération du 29 décembre 2020, le conseil municipal a déclaré d'intérêt général le projet porté par cette société de réalisation d'un nouveau stade de football et de construction de logements, bureaux et commerces associés aux Costières afin de procéder à une mise en compatibilité du plan local d'urbanisme et d'organiser une concertation préalable. La société Nemaù a déposé le 22 décembre 2021 une demande de permis de construire un complexe immobilier constitué d'un nouveau stade de football, de logements, de bureaux et de commerces pour une surface de vente créée de 4 695 m². La commission départementale d'aménagement commercial du Gard a rendu, le 18 juillet 2022, un avis favorable sur le projet. En revanche, la Commission nationale d'aménagement commercial a rendu, le 24 novembre 2022, un avis défavorable, en laissant à la société Nemaù la faculté de la saisir directement à nouveau sur le fondement des dispositions de l'article L. 752-21 du code de commerce. Le 14 septembre 2023, la Commission nationale d'aménagement commercial a rendu un nouvel avis défavorable sur le projet. Par un arrêté du 13 octobre 2023, le maire de Nîmes a refusé le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité par la société Nemaù. Par la présente requête, cette société demande l'annulation de cet arrêté portant refus de permis de construire.

Sur l'acquiescement aux faits :

2. Aux termes de l'article R. 612-6 du code de justice administrative : " Si, malgré une mise en demeure, la partie défenderesse n'a produit aucun mémoire, elle est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans les mémoires du requérant. ". Si les services du greffe de la cour ont notamment adressé, le 26 mars 2024, à la Commission nationale d'aménagement commercial et à la commune de Nîmes, une mise en demeure à l'effet de produire des observations en défense dans un délai d'un mois, la circonstance que ces défendeurs de même que la société Nîmes Coupole et l'association Office du commerce et de l'artisanat de Nîmes dite " cœur de Nîmes " n'aient produit leurs observations qu'après l'expiration du délai imparti mais avant la clôture de l'instruction, ne constitue pas un acquiescement aux faits au sens des dispositions précitées. Par suite, la société Nemaù n'est pas fondée à soutenir que les défendeurs doivent être réputés avoir acquiescé aux faits exposés dans sa requête.

Sur les conclusions en annulation :

En ce qui concerne la régularité de l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial et de la procédure suivie devant cette commission :

3. Aux termes de l'article R. 751-8 du code de commerce : " (...) / Le président est suppléé, en cas d'absence ou d'empêchement, par le premier vice-président (...) ".

4. Il ressort des pièces du dossier que l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial en date du 14 septembre 2023 a été signé par le premier vice-président de cette commission, lequel est compétent en vertu des dispositions citées au point précédent en cas d'absence ou d'empêchement de la présidente de la commission. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de cet avis manque en fait.

5. Aux termes de l'article R. 752-35 du code de commerce : " La commission nationale se réunit sur convocation de son président. / Cinq jours au moins avant la réunion, chacun des membres reçoit, par tout moyen, l'ordre du jour ainsi que, pour chaque dossier : / 1° L'avis ou la décision de la commission départementale ; / 2° Le procès-verbal de la réunion de la commission départementale ; / 3° Le rapport des services instructeurs départementaux ; / 4° Le ou les recours à l'encontre de l'avis ou de la décision ; / 5° Le rapport du service instructeur de la commission nationale ".

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier, en particulier des pièces produites par la Commission nationale d'aménagement commercial comprenant notamment une attestation de sa directrice de projets et une attestation de la société Dematis, que les convocations à la réunion du 14 septembre 2023 ont été transmises le 25 août 2023 aux membres de cette commission et reçues par eux. D'autre part, il ressort de l'attestation de la directrice de projets de la Commission nationale d'aménagement commercial et d'une capture d'écran d'une plateforme d'échange de fichiers que les documents mentionnés à l'article R. 752-35 ont été mis à disposition des membres de la commission par cette plateforme le 7 septembre 2023, soit plus de cinq jours avant la réunion de cette commission. Par suite, les moyens tirés de l'irrégularité de la convocation des membres de la commission et de l'absence de mise à disposition de ces derniers des documents mentionnés à l'article R. 752-35 du code de commerce doivent être écartés. Par ailleurs, alors, au demeurant, qu'il ressort des mentions de l'avis litigieux qu'il a été rendu avec sept votes défavorables et aucun vote favorable et nul, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe que les avis de la Commission nationale d'aménagement commercial doivent comporter des mentions attestant du respect de la règle du quorum.

7. Il ne résulte d'aucune disposition ni d'aucun principe que la Commission nationale d'aménagement commercial, qui n'est pas une juridiction, serait tenue de procéder à une instruction contradictoire avant de rendre son avis. Les avis des ministres chargés du commerce et de l'urbanisme et celui du commissaire du gouvernement n'étaient, par ailleurs, pas communicables préalablement à la séance de la commission. Par suite, alors que la société requérante ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration s'agissant d'une procédure entièrement régie par le code de commerce, le moyen tiré du défaut de procédure contradictoire doit être écarté.

8. Aux termes de l'article R. 752-36 du code de commerce : " (...) Le commissaire du Gouvernement présente et communique à la commission nationale les avis des ministres chargés de l'urbanisme et du commerce. (...) ".

9. Il ressort des pièces du dossier que l'avis du ministre chargé de l'urbanisme a été signé par M. D... A..., adjoint au sous-directeur de la qualité du cadre de vie. La sous-direction de la qualité du cadre de vie est compétente pour connaître toute acte en lien avec l'urbanisme réglementaire. Il résulte de la décision du 15 septembre 2022 du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, portant délégation de signature, publiée au Journal officiel de la République française le 18 septembre 2022, que M. A... avait qualité pour signer, au nom du ministre chargé de l'urbanisme, l'avis recueilli par le commissaire du gouvernement auprès de la commission nationale au titre de l'article R. 752-36 du code de commerce. Le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'avis du ministre chargé de l'urbanisme doit donc être écarté.

10. L'avis défavorable critiqué de la Commission nationale d'aménagement commercial cite les dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce dont il a fait application. Il mentionne qu'aucune garantie n'est apportée quant à la nature de l'activité de potentiels futurs preneurs des lots commerciaux, que le projet vise à créer une nouvelle polarité urbaine organisée autour d'une nouvelle enceinte sportive structurante pour le territoire, que son volet commercial est de nature à détourner un peu plus les chalands du centre-ville, que n'est établie aucune nouvelle modalité de concertation avec les partenaires institutionnels locaux quant au suivi de la commercialisation des futures cellules commerciales et qu'ainsi le projet reste de nature à porter atteinte à la préservation des commerces de proximité du territoire nîmois. Il indique également qu'au regard de son ampleur, le projet reste également de nature à impacter négativement les flux de circulation après avoir noté que l'effectivité de travaux lourds de voirie pour fluidifier le trafic n'est pas garantie. Il expose ainsi, avec une précision suffisante, les considérations de fait qui le fondent. Par suite, le moyen tiré de son défaut de motivation doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé de l'avis :

11. Aux termes de l'article L. 752-6 du code de commerce : " (...) La commission départementale d'aménagement

commercial prend en considération : / 1° En matière d'aménagement du territoire : / a) La localisation du projet et son intégration urbaine ; / b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ; / c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ; / d) 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 / e) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ; / f) Les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports ; / 2° En matière de développement durable : / a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique et des émissions de gaz à effet de serre par anticipation du bilan prévu aux 1° et 2° du I de l'article L. 229-25 du code de l'environnement, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés éco-responsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ; / b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ; / c) Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche. Les a et b du présent 2° s'appliquent également aux bâtiments existants s'agissant des projets mentionnés au 2° de l'article L. 752-1 ; 3° En matière de protection des consommateurs : / a) L'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ; / b) La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ; / c) La variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ; / d) Les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs. / (...)".

12. 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. (...)".

13. 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. 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 du code de commerce.

14. En l'espèce, pour rendre un second avis défavorable, la Commission nationale d'aménagement commercial a estimé que le projet de la société Nemaù restait de nature à porter atteinte à la préservation des commerces de proximité du territoire nîmois et à impacter négativement les flux de circulation aux abords du site et, par suite, qu'il ne répondait pas aux critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du code de commerce. S'il est exact que la commission a relevé, dans son premier avis, qu'aucun comité de suivi de la commercialisation des futures cellules n'avait, par exemple, été institué avec les collectivités locales et qu'elle a fait mention, dans l'avis litigieux, de l'absence de nouvelle modalité de concertation avec les partenaires institutionnels locaux, son avis défavorable se fonde sur l'absence de garanties quant à la nature de l'activité des futurs preneurs des cellules commerciales et sur la considération que le projet vise à créer une nouvelle polarité urbaine organisée autour d'une nouvelle enceinte sportive structurante, et que, dans ses conditions, son volet commercial affectera les commerces du centre-ville en détournant un peu plus ses chalands, et non sur l'absence de mise en œuvre d'un comité de suivi, dont le contrôle exercé par ses membres sur l'affectation de nouvelles surfaces commerciales, sur la limitation de l'accès au marché ou le libre exercice de concurrents conduirait, selon la requérante, à méconnaître les dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce. Il ne ressort, par ailleurs, pas des pièces du dossier que la commission aurait omis de prendre en considération la circonstance que le projet avait vocation à s'implanter sur un stade préexistant, l'ancien stade des Costières qui a perdu son homologation, ou qu'elle aurait omis qu'il portait sur la création de nombreux logements en ses îlots nord et sud et qu'elle se serait ainsi méprise sur sa consistance. Par suite, le moyen tiré d'une erreur de droit affectant l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial ne peut qu'être écarté.

15. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le projet de la société Nemaù prévoit la réalisation d'un ensemble immobilier comprenant un stade de 14 689 sièges en lieu et place du précédent, mais également des logements, bureaux et commerces, implanté au sud de l'agglomération nîmoise, à proximité immédiate de zones commerciales et de nombreux éléments structurants de l'agglomération, à environ 3 kilomètres du centre-ville. La programmation commerciale de ce projet porte sur la création d'un ensemble commercial de 4 695 m² de surface de vente, composé de 17 boutiques de 2 992 m² de surface de vente et trois moyennes surfaces de 1 703 m². Par son

avis du 24 novembre 2022, la commission a relevé l'absence de précisions quant à l'affectation des 17 cellules commerciales projetées de moins de 300 m² de surface de vente. Si la société pétitionnaire a joint à sa demande modifiée un plan de répartition des futurs lots proposant une offre de proximité, ce seul élément est, par lui-même, insuffisant pour établir que seuls des commerces de proximité s'implanteront dans ces boutiques. Par ailleurs, le projet s'intègre, selon les documents graphiques du schéma de cohérence territoriale Sud Gard dont le périmètre comprend la commune de Nîmes, à l'offre structurante de l'armature commerciale du territoire, présentée comme un lieu d'accueil de " locomotives commerciales ". Il ressort également des éléments versés aux débats que la surface de vente dédiée aux futures cellules commerciales apparaît surdimensionnée pour l'accueil de commerces du quotidien. Il est également constant que la présence de la nouvelle enceinte de football aura vocation à attirer une clientèle additionnelle. Eu égard à ces éléments, la société requérante ne démontre pas que l'offre commerciale de son projet ne constituera qu'une offre de proximité limitée à la satisfaction des seuls besoins des habitants du nouveau quartier ainsi qu'aux personnes venant y travailler. Enfin, il n'est pas utilement contesté que le projet vise à créer une nouvelle polarité urbaine organisée autour d'une nouvelle enceinte sportive structurante. Ainsi et alors que le taux de vacance commerciale au centre-ville de Nîmes demeure relativement élevé et le contexte économique local fragile, la création de nouveaux commerces sur presque 5 000 m² au sud de l'agglomération nîmoise mais au nord de la barrière physique que constitue l'autoroute A 9, à environ 3 kilomètres du centre-ville est, contrairement à ce que soutient la société Nemaui, de nature à emporter des effets négatifs sur les commerces du centre-ville et à compromettre l'animation de la vie urbaine. Par suite, la société Nemaui n'est pas fondée à soutenir que le motif opposé par l'avis contesté tiré de l'atteinte aux commerces du centre-ville nîmois serait entaché d'erreur d'appréciation.

16. D'autre part, pour estimer que le projet aura un impact négatif sur les flux de circulation, la Commission nationale d'aménagement commercial a relevé, dans son premier avis, qu'il ressortait de l'étude de trafic que la route départementale n°42 était fortement fréquentée et que le giratoire C3 présentera des dysfonctionnements à l'heure de pointe du soir sans que le pétitionnaire ne justifie de solutions pour y remédier, puis elle a indiqué dans l'avis litigieux que si la commune s'était engagée à réaménager un îlot central pour fluidifier le trafic, l'effectivité de travaux lourds sur des voiries récemment refaites n'était pas assurée du fait de l'absence d'engagement ferme en ce sens de la part de la commune. Si la société requérante reproche à la commission d'avoir analysé l'impact du projet global sur le trafic sans isoler les données relatives aux seuls commerces créés, elle ne conteste pas utilement le précédent constat de la commission quant à l'absence d'engagements de la commune à réaliser des travaux visant à fluidifier le trafic, alors, au surplus, que cette commission s'est bornée à examiner l'étude de circulation présentée par la société, soit les seules données fournies par la société elle-même à l'appui de sa demande. Par ailleurs, dans son premier avis, la commission avait qualifié la desserte cycliste du site de non optimale. Dès lors, la seule circonstance que cette critique ne soit pas réitérée dans l'avis litigieux n'est pas de nature à démontrer une absence d'analyse par la commission des modes de transport doux. Par suite, la société Nemaui n'est pas fondée à soutenir que le motif opposé par l'avis contesté et tiré de l'effet négatif du projet litigieux sur les flux de circulation serait entaché d'erreur d'appréciation.

17. Enfin, l'avis contesté n'est pas fondé sur le non-respect de l'objectif de protection des consommateurs. Par suite, la circonstance que le projet satisferait à ce dernier objectif est sans influence sur le sens de cet avis.

18. Il résulte de ce qui précède que l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial est légalement fondé. Par suite, la société Nemaui ne saurait exciper de son illégalité pour demander l'annulation de l'arrêté de refus de permis de construire du 13 octobre 2023. Il en résulte également que la société requérante n'est pas fondée à contester la situation de compétence liée dans laquelle se trouvait l'administration, en application de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, pour refuser le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Par suite, le maire de Nîmes était tenu de prendre l'arrêté de refus de permis de construire en litige en sorte que les moyens dirigés contre cet acte et tirés de l'incompétence de son auteur et du défaut de motivation doivent être écartés comme inopérants.

19. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'ordonner la mesure d'instruction sollicitée, que la société Nemaui n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 13 octobre 2023 par lequel le maire de Nîmes a refusé de lui délivrer un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction sous astreinte ne peuvent également qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Nîmes, qui n'est pas partie perdante à la présente instance, une quelconque somme demandée par la société Nemaui au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en

revanche, de mettre à la charge de la société requérante le versement à la commune de Nîmes et à la société Nîmes Coupole et l'association Office du commerce et de l'artisanat de Nîmes, respectivement, d'une somme de 1 500 euros au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Nemaù est rejetée.

Article 2 : La société Nemaù versera à la société Nîmes Coupole et l'association Office du commerce et de l'artisanat de Nîmes une somme de 1 500 euros et à la commune de Nîmes une même somme de 1 500 euros, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société Nemaù, à la commune de Nîmes, à la Commission nationale d'aménagement commercial, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à la société Nîmes Coupole et l'association Office du commerce et de l'artisanat de Nîmes, à l'association En toute franchise " département du Gard " aux sociétés Elégant nuage, PJS Optique et MJ Investissements et à l'association des commerçants du centre commercial la Coupole des Halles.

Délibéré après l'audience du 3 avril 2025, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Teulière, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 avril 2025.

Le rapporteur,

T. Teulière

Le président,

D. ChabertLa greffière,

N. Baali

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

N° 24TL00184